

BIULETYN BSE

ekspertyzy
i opinie prawne

ISSN 1426 - 8450

4(22)96

Kancelaria Sejmu





Biuro Studiów i Ekspertyz

Ekspertyzy
i Opinie
Prawne

4(22)96

Biuletyn Biura
Studiów i Ekspertyz
Kancelarii Sejmu

Opracowała: **Beata Witkowska**

Redaktor prowadzący: **Romuald Szpor**

Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1997

ISSN 1506-3283

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*
Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*
Warszawa, luty 1997

SPIS TREŚCI

EKSPERTYZY:	7
<i>Dopuszczalność podjęcia przez Sejm uchwały w sprawie rządowego Raportu o stanie bezpieczeństwa Państwa - Paweł Sarnecki</i>	9
<i>O łącznym (odrębnym) rozpatrywaniu w czytaniu poselskiego i rządowego projektu ustawy wniesionego w trybie pilnym - Andrzej Szmyt</i>	14
<i>O dopuszczalności pism z pozycji Prezydium Komisji do Prezesa Rady Ministrów w świetle art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu - Janusz Mordwilko</i>	19
<i>W sprawie przesłanek konstytucyjności i legalności rozporządzenia - Beata Szepietowska</i>	26
<i>Wokół spraw związanych z art. 79 ust 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu - Janusz Mordwilko</i>	31
<i>W sprawie interpretacji art. 24 ustawy z dnia 9 maja 1996 r o wykonywaniu mandatu posła i senatora - Beata Szepietowska</i>	38
<i>Uwagi na temat stosowania art. 33 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora - Irena Galińska-Rączy</i>	44
<i>Obligatoryjność opinii Krajowej Rady Sądownictwa do projektu ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990, osób pełniących funkcje publiczne - Wojciech Odrowąż-Sypniewski</i>	51
<i>W sprawie zasadności wniosku Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych z dnia 22 kwietnia 1996 r., skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.13/96) - Witold Pawełko</i>	57
<i>Czy i jakie mogą istnieć zagrożenia dla użytkowników wieczystych gruntów na ziemiach zachodnich po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej? - Dariusz Chrzanowski</i>	60

<i>W sprawie możliwości przyznawania osobom uprawnionym do rekompensat za tzw. mienie zabużańskie gruntów leśnych zbywanych przez Lasy Państwowe - Joanna Konecka-Dobrowolska</i>	66
<i>W sprawie zasad ustalania wysokości podatku od nieruchomości oraz stosowania zwolnień - Wanda Wojnowska-Ciodyk</i>	72
<i>Dopuszczalność wprowadzenia monopolu państwa na obrót węglem w świetle prawa polskiego - Bartosz Pawłowski</i>	78
INFORMACJE:	83
<i>Zestawienie przepisów rangi ustawowej zawierających "uregulowania antykorupcyjne" - Dariusz Chrzanowski</i>	85
<i>Ochrona pracy młodocianych i kobiet w znowelizowanym Kodeksie Pracy - Anna Janicka</i>	92
<i>W sprawie: ulgi i zwolnienia z cła, podatku VAT i granicznego dla podmiotów sprowadzających samochody do Polski (również mienie przesiedleńcze); możliwość odsprzedaży takiego auta - Wanda Wojnowska-Ciodyk</i>	107
<i>O możliwości skorzystania z dotacji dla jednostek niepaństwowych przez: 1) samorząd studencki; 2) gminy - Wanda Wojnowska-Ciodyk</i>	112
OPINIE:	117
<i>Regulaminowe aspekty instalacji aparatury telewizyjnej w sali posiedzeń komisji</i>	119
<i>W sprawie interpretacji art. 121 ust. 3 Regulaminu Sejmu</i>	121
<i>Uprawnienia poselskie wynikające z art. 19 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora</i>	124
<i>W sprawie zamieszczania przez posła artykułów i ogłoszeń w gazecie będącej własnością gminy</i>	126

<i>W sprawie dyrektora urzędu wojewódzkiego pełniącego funkcję przewodniczącego rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska</i>	129
<i>Czy Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa lub spółdzielnia mieszkaniowa będąca w imieniu tej Agencji administratorem (właścicielem) ujęcia wody na terenie gminy może podnieść jej cenę bez uchwały rady gminy?</i>	130
<i>O projektowanym przepisie art. 39 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa</i>	132
<i>W sprawie wykładni art. 118 ust. 2a ustawy z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników</i>	135
<i>W sprawie konsekwencji zmiany statutu mieszkań zakładowych dla ich najemców po przekazaniu do spółdzielni mieszkaniowych</i>	139
<i>Możliwości zastosowania ulgi podatkowej w sytuacji wykupu używanego mieszkania spółdzielczego, kwaterunkowego lub zakładowego bądź zakupu nowo wybudowanego mieszkania</i>	142
<i>Charakter prawny wpisu do rejestru zmian w statucie fundacji</i>	144
<i>W sprawie interpretacji art. 54 ust. 3 i 5 ustawy - Karta Nauczyciela</i>	147

EKSPERTYZY

DOPUSZCZALNOŚĆ PODJĘCIA PRZEZ SEJM UCHWAŁY W SPRAWIE RZĄDOWEGO RAPORTU O STANIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

PAWEŁ SARNECKI

Uchwalenie przez Sejm uchwały o proponowanej treści byłoby przejawem funkcji kontrolnej Sejmu wobec Rady Ministrów. Byłaby ona adresowana do tego organu a treść jej polegałaby na tym, że Sejm chce się dowiedzieć, czy i jakie działania podejmuje rząd w zakresie odbudowy struktur bezpieczeństwa Państwa, przy położeniu przy tym przez Sejm szczególnego nacisku na pewne zagadnienia - tj. "aktualne i możliwe w przyszłości skutki tych faktów dla bezpieczeństwa Państwa". Wykonując taką uchwałę Rząd wyjawiałby swoje działania i poddałby się tym samym ocenie Sejmu, co wyczerpuje znamiona "kontroli". Uchwalona uchwała stanowiłaby wezwanie do takiego ujawnienia, byłaby po prostu żądaniem dostarczenia informacji czy sprawozdania rządu o swojej działalności. Zawarta byłaby w niej również ogólna ocena Sejmu, że struktury te wymagają odbudowy, gdyż uchwała wskazywałaby na pewne fakty mające świadczyć o ich naruszeniu ("ujawnienie dokumentacji operacyjnej i osobowych źródeł informacji" czy "danych osobowych współpracowników").

Jak wiadomo Mała Konstytucja nie zawiera jednak generalnego określenia - inaczej niż było to w poprzednim stanie konstytucyjnym (por. poprzednio obowiązujący art. 20 ust. 3 *in fine* Konstytucji z r. 1952) - o wykonywaniu przez Sejm funkcji kontrolnej. Wyposażyła natomiast Sejm w prawo podejmowania pewnych konkretnych działań kontrolnych, poprzez które może on sprawdzać funkcjonowanie rządu, jak np. udzielanie absolutorium (art. 22), powoływanie komisji "dla zbadania określonej sprawy" (art. 11), czy też interpelacje i zapytania poselskie (art. 25). Działania kontrolne Sejmu wynikają oczywiście również, z istoty rzeczy, poprzez jego uprawnienia do egzekwowania odpowiedzialności politycznej czy odpowiedzialności konstytucyjnej. Egzekwowanie obu tych rodzajów odpowiedzialności bez uprzednich działań kontrolnych jest oczywiście niemożliwe. Dalsze, ale znowu konkretne uprawnienia kontrolne przysługują Sejmowi na podstawie ustaw (por. np.

art. 6 ustawy o NIK - prawo zlecenia kontroli przez Sejm) a także Regulaminu (por. art. 18 ust. 2 - uprawnienia kontrolne stałych komisji sejmowych). Czy jednak w świetle wszystkich powyższych argumentów można wyciągnąć wniosek, że konkretne uprawnienia kontrolne traktowane być winny, *pars pro toto*, jako przejaw ogólnej "funkcji kontrolnej Sejmu" - czy też ujęte są one wyczerpująco, jako wyliczenie zupełne wszystkich dopuszczalnych działań kontrolnych (sprawdzających) Sejmu wobec rządu. Interpretacja pierwsza przyjmowałaby oczywiście dopuszczalność (legalność) także i innych działań kontrolnych, w tym również domaganie się przez Sejm sprawozdań z konkretnych działań rządowych, podjętych lub zamierzonych. Interpretacja druga inne działania kontrolne Sejmu oprócz wyraźnie wymienionych wyklucza.

Warto tu wskazać na znamienne, dla odpowiedzi na rozważaną tu kwestię, przemiany w przepisach Regulaminu Sejmu. Pierwszy, obejmujący całość zagadnień parlamentarnych Regulamin pod rządami Konstytucji z r. 1952 - tj. Regulamin z 1 III 1957 r. - zawierał aż do końca swego obowiązywania, tj. do 30 VII 1992 r., mimo rozlicznych zmian w ciągu tych trzydziestu pięciu lat - następujący przepis, dotyczący przedmiotu obrad Sejmu: "Przedmiot obrad stanowią ...g) wnioski i **informacje oraz sprawozdania** Rady Ministrów", oczywiście niezależnie od sprawozdań z wykonania budżetu i planu gospodarczego (por art. 48 lit. g tego Regulaminu (por. tekst jedn. - M.P. Nr 21 z 1986 r., poz. 151). Tego rodzaju przepis znika natomiast w Regulaminie Sejmu RP z 30 VII 1992 r. (M. P. Nr 26, poz. 185 z późn.zm.). Czysto formalna interpretacja nakazywałaby potraktować ten fakt jako rezygnację przez Sejm z prawa domagania się sprawozdań i informacji od Rady Ministrów, skoro usunięto odpowiednie sformułowanie z wyliczenia wszelkich możliwych zagadnień, nad którymi Sejm miałby obradować.

Poglądy, wyrażane w nauce polskiego prawa konstytucyjnego nie dają wyraźnej odpowiedzi na rozważaną w tym miejscu kwestię. Rozważany tu problem nie jest osobno analizowany. Ogólny jednak sposób potraktowania przez poszczególnych autorów zagadnienia funkcji kontrolnej Sejmu każe się domyślać, że raczej dopuszczają oni możliwość posługiwania się przez Sejm także instrumentami kontroli nie wyrażonymi *expressis verbis* w przepisach prawnych. Nader jednoznacznie wynika to np. z wywodów E. Gdulewicz i

W. Orłowskiego, autorów odpowiedniego rozdziału w pracy pod red. W. Skrzydły, *Prawo konstytucyjne*, (Lublin 1996, s. 290), mniej może wyraźnie z rozważań Z. Witkowskiego w pracy zbiorowej J. Galster i in., *Prawo konstytucyjne*, (Toruń 1996, s. 145).

Jeżeli zaś chodzi o dotychczasową praktykę pod rządami Małej Konstytucji, to jest ona jednoznaczna: Sejm wielokrotnie uchwała uchwały, wzywające rząd do przedłożenia sprawozdania z jego działalności, w zakresie określonym w tej uchwale. Tytułem przykładu można przytoczyć uchwałę tej izby z 25 XI 1993 r. w sprawie zobowiązania rządu do przedstawienia informacji o działaniach podjętych dla realizacji ustawy o NFI i ich prywatyzacji oraz informacji o przebiegu procesu prywatyzacji w okresie między 30 maja a 14 października 1993 r., uchwałę z 16 XII 1993 r. w sprawie wykonania ustaw regulujących zasady opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych (jej treść sprowadza się do żądania informacji od rządu), uchwały z 27 X 1994 r. w sprawie przedstawienia Sejmowi RP sprawozdania z funkcjonowania ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i w innych sprawach (por. Kancelaria Sejmu: *Sejm RP II Kadencja. Informacja o działalności Sejmu 19 września 1993 r. - 31 grudnia 1995 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, ss. 188, 190 i 201 i in.). Również, pomimo milczenia aktualnie obowiązujących przepisów prawnych o możliwościach przedstawiania przez Radę Ministrów, z własnej jej inicjatywy, informacji i sprawozdań ze swej działalności (określonego jej aspektu) Sejmowi - praktyka konstytucyjna dopuszcza takie fakty w szerokim zakresie (por. cytowane wydawnictwo, s. 17).

Wszystko to razem każe przyjąć, że aktualna praktyka tak Sejmu, jak i Rady Ministrów dokonuje niejako autentycznej interpretacji przepisów konstytucyjnych i przyjmuje, że oprócz wyraźnie stwierdzonych w przepisach konstytucyjnych uprawnień kontrolnych - dopuszczalne jest również stosowanie innych, a w szczególności dopuszczalne jest uchwalenie uchwał, żądających od RM przedstawienia sprawozdania, dotyczącego pewnego wycinka jej działalności, obejmującego również planowane w przyszłości posunięcia. Pewnym, dalszym uzasadnieniem dla tej możliwości może być również fakt, że funkcja kontrolna, w każdym razie w jej węższym znaczeniu, ograniczonym do działań ściśle sprawdzających - nie jest funkcją o charakterze wład-

czym, i nie obejmuje możliwości jednostronnego ograniczania swobody postępowania kontrolowanych podmiotów.

Powstaje jednak pytanie o znaczenie prawne rozważanego w niniejszej ekspertyzie aktu Sejmu. Mała Konstytucja przywróciła, jak wiadomo, obowiązywanie w ustroju konstytucyjnym RP zasady podziału władzy, uchylając m.in. art. 20 dotychczasowej Konstytucji ujmujący Sejm jako "najwyższy organ władzy państwowej", "najwyższy wyraziciel woli Narodu, urzędujący jego suwerenne prawa". Sejm - teraz obok Senatu - stał się jednym z organów władzy ustawodawczej, władzy w zasadzie równorzędnej dwóm pozostałym. Wiążącymi aktami prawnymi są jedynie ustawy - inne natomiast przejawy jego woli, w tym wszystkie uprawnienia kontrolne, wiążącymi prawnie stają się tylko wówczas, jeżeli opierają się o konkretne umocowanie konstytucyjne. Tak np. uchwała Sejmu o odmowie udzielenia absolutorium zmusza RM do złożenia dymisji na podstawie wyraźnego przepisu art. 22 ust. 3 MK.

Jak wskazano wyżej, prawo Sejmu do uchwalania uchwał domagających się sprawozdania od rządu, nie jest w ogóle wspomniane w przepisach prawnych. Dlatego też, zgodnie z powyższym rozumowaniem, nie będzie można im przyznawać charakteru prawnie wiążącego. Będzie wiązała jedynie politycznie, a odmowa RM przedłożenia wymaganego sprawozdania może być ewentualnie podstawą uchwalenia wotum nieufności, czyli zastosowania procedury odpowiedzialności politycznej. Nie będzie jednak stanowiła naruszenia prawa, czyli nie będzie mogła stanowić podstawy do wszczęcia rozpartywania odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Oczywiście fakt istnienia względnie trwałej większości parlamentarnej, tak jak to ma w chwili obecnej miejsce w Polsce, czyni te ostatnie rozważenia zajęciem w dużym stopniu czysto formalnym; jeśli większość sejmowa, tworząca rząd, zechciałaby taką uchwałę podjąć, to przecież nie po to, aby rząd wywodzący się z tej większości miał mimo to uchwały tej nie realizować. Niemniej uprawniona regulaminowo grupa posłów może projekt takiej uchwały wnieść, a Prezydium Sejmu jest zobowiązane do uruchomienia przewidzianej dla takich sytuacji procedury.

1 października 1996 r.

O ŁĄCZNYM (ODRĘBNYM) ROZPATRYWANIU W CZYTANIU POSELSKIEGO I RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY WNIESIONEGO W TRYBIE PILNYM

ANDRZEJ SZMYT

Praktyka sejmowa zna sytuacje, gdy rząd wnosi do Sejmu projekt ustawy w trybie pilnym (art. 16 Małej Konstytucji z 1992 r.), a równoległe towarzyszą takiemu projektowi "konkurencyjne" poselskie projekty ustaw, dotyczące - w zasadzie - takiej samej lub zbliżonej materii. Na tym tle postawione zostały następujące pytania:

1) czy skierowanie do komisji pilnego, rządowego projektu ustawy musi się łączyć z jednoczesnym skierowaniem do tej komisji projektu poselskiego oraz czy oba projekty mogą być rozpatrywane łącznie w tym samym trybie pilnym?

2) czy dotychczasowa praktyka - *vide* orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w podobnej sprawie - pozwala na ewentualne włączenie zakresu regulacji poselskiego projektu do rządowego projektu ustawy?

3) czy możliwe jest podjęcie decyzji przez Sejm, że komisja przygotuje sprawozdanie o rządowym projekcie osobno (tylko dwa czytania), a o poselskim również osobno (trzy czytania)?

4) czy możliwe jest odbycie I czytania na najbliższym posiedzeniu Sejmu tylko nad pilnym projektem rządowym, a poselskiego projektu na jednym z kolejnych posiedzeń w sytuacji, gdy projekt komisyjny zostanie prawidłowo doręczony posłom przed posiedzeniem?

Zgodnie z art. 13 Regulaminu Sejmu, kierownictwo pracami Sejmu należy do Prezydium Sejmu, które w szczególności ustala porządek dzienny posiedzeń sejmowych i przedstawia go do zatwierdzenia Sejmowi (ust. 1 pkt 4), a także nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym (ust. 1 pkt 4a). Prezydium Sejmu nadając bieg pilnemu projektowi ustawy ustala jednocześnie orientacyjny kalendarz prac w Sejmie nad projektem (art. 56a Regulaminu Sejmu), zaś kierując projekt pilny do I czytania na posiedzeniu komisji wyznacza jednocześnie termin przedstawienia sprawozdania, nie dłuższy jednak niż 30 dni (art. 56d). Na tym tle należy podkreślić, że Prezydium Sejmu nie ma

obowiązku "zindywidualizowanego" - poprzez ustalanie kalendarza prac - traktowania projektów nie wniesionych w trybie pilnym, jak też projektów takich nie dotyczy obowiązek określenia terminu - nie dłuższego niż 30 dni - złożenia sprawozdania przez komisje. Dodać należałoby wprost, że Regulamin Sejmu (ani też przepisy art. 16 Małej Konstytucji) nie wyznacza ani terminu, do którego - licząc od dnia wniesienia projektu - należy projektowi "nadać bieg", ani terminu, do którego należałoby projekt uchwalić, nawet wtedy, gdy chodzi o projekt pilny. W odniesieniu do projektu pilnego pewne zobowiązanie dotyczy "niezwłocznego" jedynie zarządzenia drukowania takiego projektu (art. 56b).

Jak się wydaje, wspomniane wyżej przepisy regulaminowe dają Prezydium Sejmu dużą swobodę, uzależniając od jego oceny konkretną decyzję o nadaniu biegu konkretnemu projektowi i skierowaniu go do I czytania w komisji. W świetle wspomnianych przepisów nie można więc twierdzić, by Prezydium Sejmu miało prawny obowiązek jednoczesnego skierowania do komisji jakichkolwiek projektów, w tym projektu pilnego i projektu poselskiego. Odrębną jednak kwestią jest sprawa racjonalności postępowania i istniejącej praktyki. Z uwagi na zakres przedmiotowy projektów - jeśli założyć, iż dotyczą tej samej materii - racjonalne wydaje się łączne rozpatrywanie projektów niezależnie od tego, czy chodzi o projekty zwykłe, czy o jeden projekt pilny a drugi zwykły. Dodać tu należy, że stosownie do tego założenia racjonalności ukształtowała się praktyka parlamentarna, polegająca na łącznym rozpatrywaniu zbliżonych treściowo projektów, mimo iż brak wyraźnego przepisu, który nakazywałby takie właśnie postępowanie.

Stosownie do tego generalnego założenia zaczęła się także kształtować praktyka łącznego rozpatrywania projektów w sytuacji, gdy jeden jest pilny (rządowy) a drugi poselski (zwykły). W płaszczyźnie racjonalności postępowania sytuacja taka zawiera jednak element nowy - w postaci określonego terminu maksimum 30 dni dla prac komisji w odniesieniu do projektu pilnego. Jak się wydaje, racjonalność decyzji winna w szczególności opierać się na ocenie Prezydium Sejmu, czy ewentualne rozpatrywanie łączne projektów nie uniemożliwi zakończenia prac w powyższym terminie. Decyzja musi jednak być podjęta *in concreto*, trudno tu bowiem o szczegółowszą regułę ogólną. Nawet więc w płaszczyźnie racjonalności postępowania nie musi

Prezydium Sejmu dojść do konkluzji o konieczności jednoczesnego kierowania obu rodzajów projektów do komisji. Gdyby jednak miała zapaść decyzja pozytywna w tej sprawie, to oba projekty winny trafić do tych samych komisji sejmowych.

Druga część pierwszego pytania obejmuje jednak kwestię dopuszczalności prawnej łącznego rozpatrywania obu rodzajów projektów w tym samym trybie pilnym. W pytaniu tak postawionym nie chodzi przy tym zapewne o traktowanie projektu poselskiego jako materiału jedynie roboczego, wykorzystywanego - w sensie technicznym - przy rozpatrywaniu - prawnie biorąc - jedynie projektu pilnego. Wykorzystywanie projektu poselskiego jako materiału roboczego jest zawsze w praktyce możliwe, jednak nie oznacza to "biegu" prac nad tym projektem. W płaszczyźnie formalnoprawnej natomiast nie wydaje się by można było uznać dopuszczalność rozpatrywania obu rodzajów projektów "łącznie w tym samym trybie pilnym", jeśli pod tym sformułowaniem rozumieć cały tok postępowania. Zgodnie bowiem z Regulaminem Sejmu, rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach (art. 33 ust. 1) - gdy chodzi o zwykłe projekty, zaś w odniesieniu do pilnych projektów - w dwóch czytaniach (art. 56c), zaś tryb pilny właściwy jest (art. 16 ust. 1 Małej Konstytucji) dla rządowych projektów ustaw, tak przez nią określonych.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Małej Konstytucji, Regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawach projektu pilnego. W interesującym nas kontekście można jednak zauważyć, iż zgodnie z art. 56d ust. 3 Regulaminu, w postępowaniu pilnym stosuje się odpowiednio art. 35, art. 36 ust. 1 i 2, art. 37-40 Regulaminu. W odniesieniu więc do postępowania objętego tymi przepisami postępowanie w trybie pilnym i w trybie zwykłym przebiega zasadniczo wedle tych samych zasad ogólnych postępowania ustawodawczego, co mogłoby ewentualnie przemawiać za dopuszczalnością - w tym zakresie - łącznego rozpatrywania obu rodzajów projektów. Wspólne są bowiem regulaminowe założenia pierwszego czytania (np. co do uzasadniania projektu przez wnioskodawcę, pytań posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debaty w sprawie ogólnych zasad projektu. Tak wyinterpretowane założenie możliwe byłoby do przyjęcia jednak chyba tylko, jak się wydaje, w odniesieniu do takich projektów zwykłych, które - przedmiotowo

biorąc - odpowiadają zakresowi projektu pilnego. I w takiej nawet sytuacji nie stają się one wprawdzie projektami rządowymi, ale trudno byłoby wtedy twierdzić, iż brak woli rządu co do objęcia danej materii postępowaniem mającym na celu pilne uregulowanie problematyki. Istota trybu pilnego sprowadza się bowiem do skrócenia postępowania. Argumentem interpretacyjnym - jak się wydaje - może być tu także okoliczność, iż "łączne" rozpatrywanie projektu zwykłego ma miejsce wspólnie z projektem pilnym; nie chodzi więc o rozpatrywanie w trybie pilnym wyłącznie projektu poselskiego. Łączne rozpatrywanie projektów winno więc uwzględniać nie tylko konieczność zmieszczenia się we wspomnianym terminie trzydziestodniowym, jak i oddalenie niebezpieczeństwa ewentualnego zablokowania możliwości rozpatrywania projektów poselskich przez pilne projekty rządowe.

Jak się wydaje, w wyniku swych prac nad obu rodzajami projektów, komisja może zaproponować włączenie regulacji projektu poselskiego do rządowego projektu ustawy, o ile z porównania obu projektów wynikałoby, że zakładany zakres regulacji dotyczy związanych ze sobą materii. Założenia co do zakresu regulacji należałoby przy tym ustalać w miarę szeroko, biorąc pod uwagę różne elementy - tytuł aktu, pola materii rzeczywiście objętej proponowanymi przepisami, intencje wyłożone w uzasadnieniu aktu, wystąpienia wnioskodawców, funkcjonalne związki między przepisami. Nie chodzi więc tylko o dopuszczalność zmiany merytorycznego kierunku propozycji zawartych w projekcie pilnym - co jest oczywiste. Chodzi tu o założenie, że wszelkiego rodzaju poselskie "uzupełnienia" projektu pilnego są dopuszczalne, jeśli można je rozumieć jako wypełniające zakres materii ustalonej jako podlegająca regulacji w przedłożeniu rządowym. Traktując na zasadzie analogii ustalenia poczynione przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 9.01.1996 r. (sygn. K.18/95), odrzuconym przez Sejm, a dotyczące zakresu poprawek poselskich do projektu pilnego, można byłoby przyjąć, iż do projektu pilnego nie można włączyć jedynie tych materii, których związek z zakresem regulacji projektu pilnego określić należałoby bezspornie jako dowolny. Wszelkie inne uzupełnienia uznać należałoby za dopuszczalne. Biorąc pod uwagę rolę swobody ustawodawcy, ewentualny zarzut dowolności przy ustalaniu granic regulacji powinien być podnoszony nadzwyczaj powściągliwie.

Dwa ostatnie pytania w sprawie tworzą, jak się wydaje, pewną całość odrębną od zagadnienia łącznego rozpatrywania projektu poselskiego i projektu pilnego. Przyjęcie założenia o przygotowywaniu odrębnych sprawozdań dla odrębnych projektów - pilnego, rozpatrywanego w dwóch czytaniach i zwykłego, rozpatrywanego w trzech czytaniach, ma zapewne stanowić wyraz ewentualnej decyzji o odrębnym traktowaniu obu projektów. Jeśli tak, to należałoby stwierdzić, iż jest to dopuszczalne, bowiem - co stwierdziliśmy na wstępie - nie ma prawnego obowiązku łącznego rozpatrywania jakichkolwiek projektów ustaw, tym bardziej zaś w przypadku, co także sygnalizowaliśmy, gdy istnieją jednak wątpliwości dotyczące różnorodnych kategorii projektów ustaw. Fakt prawidłowego doręczenia posłom poselskiego projektu przed posiedzeniem Sejmu nie stanowi przeszkody dla odbycia I czytania na najbliższym posiedzeniu Sejmu tylko nad pilnym projektem rządowym.

21 października 1996 r.

O DOPUSZCZALNOŚCI PISM Z POZYCJI PREZYDIUM KOMISJI DO PREZESA RADY MINISTRÓW W ŚWIETLE ART. 76 UST. 4 REGULAMINU SEJMU

JANUSZ MORDWIŁKO

Regulacje prawne dotyczące funkcji kontrolnej Sejmu nie są w pełni jednoznaczne. Stanowią one wciąż jeszcze pewną mieszaninę rozwiązań dawnych, kiedy w myśl Konstytucji z 1952 roku Sejm był organem uchwalającym ustawy oraz sprawującym kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej (a po 1976 roku mającym także prawo podejmowania uchwał "określających podstawowe kierunki działalności państwa") z rozwiązaniami współczesnymi, kiedy Mała Konstytucja z 1992 roku milczy o funkcji kontrolnej Sejmu. W Małej Konstytucji nie została zapisana funkcja kontrolna Sejmu, prawo kontroli działalności rządu wyprawdamy z odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem. Godzi się również pamiętać, iż u podłoża niezapisanej w Małej Konstytucji funkcji kontrolnej Sejmu leży zasada podziału władz ujęta w art. 1 MK. W świetle tej zasady brak jest dzisiaj konstytucyjnych przesłanek do uznawania domniemania kompetencji na rzecz parlamentu w przypadku zrażania się sporów pomiędzy Sejmem a rządem.

O ile przepisy niedawno uchwalonej ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora zdają się pełniej korespondować z nową filozofią kontroli Sejmu wobec rządu, o tyle przepisy Regulaminu Sejmu zawierają sporo niekonsekwencji, a raczej pewną liczbę przepisów "starych duchem".

Art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora akcentuje prawo posłów i komisji sejmowych do uzyskiwania materiałów od poszczególnych organów. Ustęp 2 art. 16 ustawy stanowi: "Członkowie Rady Ministrów oraz przedstawiciele właściwych organów i instytucji państwowych i samorządowych, organizacji społecznych, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, spółek prawa handlowego (...) są obowiązani przedstawiać informacje i wyjaśnienia na żądanie stałych i nadzwyczajnych komisji sejmowych i senackich, w sprawach będących przedmiotem ich

zakresu działania". Ustawa obejmuje więc komisyjnym prawem żądanie informacji i wyjaśnień od rządu "członków Rady Ministrów" nie zaś od rządu *in corpore*. Konstrukcja ta koresponduje z zasadą systemu rządów parlamentarnych; rząd ponosi bowiem, w myśl rozwiniętych w Konstytucji zasad tego systemu, polityczną odpowiedzialność przed całym Sejmem, a nie przed jego organami wewnętrznymi - komisjami. W pełnej zgodzie z tym ustawowym przepisem pozostaje przepis (art. 18 ust. 2) Regulaminu Sejmu określający rolę i funkcje komisji sejmowych. Art. 18 ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowi, iż "Komisje sejmowe są również organami Sejmu w zakresie kontroli działalności poszczególnych organów państwowych, samorządu terytorialnego oraz innych organów i organizacji w zakresie wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu". A więc podkreślmy: kontroli "poszczególnych organów" i to w zakresie wprowadzania ustaw i uchwał Sejmu w życie.

Ten określający rolę komisji sejmowych przepis regulaminowy znajduje potwierdzenie w treści art. 77 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Sejmu ("Komisje sejmowe na swych posiedzeniach w szczególności: analizują działalność poszczególnych działów administracji i gospodarki państwowej"), w którym to art. 77 ust. 1 pkt 5 stanowi się o "działach" administracji i gospodarki państwowej, oraz w art. 79 ust. 1 Regulaminu Sejmu, gdzie stanowi się, iż "na żądanie prezydium komisji ministrowie oraz kierownicy naczelnych organów administracji państwowej (...) są obowiązani przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji". To wyraźnie zakreślone prawo kontroli komisji sejmowych wobec poszczególnych członków rządu i "działów" administracji państwowej doznaje pewnego zakłócenia (choć dające się usprawiedliwić) w przepisie Regulaminu określającym komisyjne prawo żądania wysłuchania, bowiem art. 85 ust. 1 Regulaminu Sejmu stanowi, iż dezyderat komisji sejmowej może być skierowany m.in. do Rady Ministrów.

Konstytucyjne zasady określające stosunki pomiędzy Sejmem a rządem oraz przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a także Regulaminu Sejmu wyraźnie podkreślają uprawnienia kontrolne komisji sejmowych (oraz posłów) wobec organów tworzących Radę Ministrów, a nie Rady Ministrów jako całości, ta bowiem podlega kontroli w różnych formach Sejmu *in corpore*.

Prezes Rady Ministrów jest w myśl art. 53 ust. 1 Małej Konstytucji jedną z kategorii Rady Ministrów. Z zasad systemu rządów parlamentarnych wynika jednak szczególna pozycja ustrojowa Prezesa Rady Ministrów, jako członka Rady Ministrów, jest ona uzewnętrzniona w wielu przepisach Małej Konstytucji (por. art. 55, 57 i inne rozdziału 4 Małej Konstytucji). Prezes Rady Ministrów nie kieruje "określonym działem administracji rządowej" co czyni w myśl przepisów Małej Konstytucji minister. Prezes Rady Ministrów kieruje pracami całej Rady Ministrów (art. 55 ust. 1 Małej Konstytucji), która działa kolegialnie (art. 53 ust. 3 Małej Konstytucji). Prezes Rady Ministrów jest więc w pewnym sensie personalnym "uosobieniem" Rady Ministrów, kierowane do niego wnioski Sejmu czy Prezydenta są poczytywane w większości przypadków jako skierowane do Rady Ministrów.

W świetle zatem brzmienia przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz Regulaminu Sejmu interpretowanych przez pryzmat konstytucyjnych zasad należy stwierdzić, iż komisje sejmowe nie są uprawnione do realizowania prawa żądania obecności oraz prawa żądania przedłożenia informacji i sprawozdania od Prezesa Rady Ministrów. Komisje sejmowe mogą natomiast wykonywać w stosunku do Prezesa Rady Ministrów prawo żądania wysłuchania (a więc uczynić Prezesa Rady Ministrów adresem dezyderatu i opinii).

Trudne do wyjaśnienia i interpretacji jest brzmienie art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu. Jest to w swej genezie przepis wprowadzony do Regulaminu Sejmu z dnia 17 lipca 1986 roku (M. P. Nr 21, poz. 151), wówczas brzmiał on następująco: "Na wypowiedziane przez posłów w toku posiedzenia komisji wnioski i uwagi uczestniczący w posiedzeniu przedstawiciele organów państwowych, instytucji i organizacji udzielają odpowiedzi na tym samym lub najbliższym posiedzeniu komisji; w uzasadnionych wypadkach odpowiedź może być udzielona w formie pisemnej; o treści nadesłanych odpowiedzi przewodniczący komisji informuje komisje na najbliższym posiedzeniu" (art. 90 Regulaminu Sejmu z 1986 r.). Ten regulaminowy przepis został ustanowiony dla wymuszenia rzeczowości wypowiedzi przedstawicieli organów państwowych biorących udział w posiedzeniach komisji oraz upiększenia mizernej rzeczywistości jaką była pozorna w dużej mierze kontrola Sejmu i jego komisji nad rządem. Trzeba jednak przyznać, iż w brzmieniu po-

wyżej przytoczonym można w tym przepisie odnaleźć rozsądny sens, polegający na tym, iż "uczestniczący" w posiedzeniu komisji przedstawiciele organów państwowych i instytucji mieli obowiązek ustosunkowania się do uwag wypowiedzianych przez posłów. Przedstawiciele organów biorąc udział w posiedzeniu komisji byli bezpośrednimi adresatami wypowiedzianych w komisyjnej debacie uwag i postulatów. Do uwag tych ustosunkowywali się bezpośrednio w toku debaty, ale jeżeli z niedostatecznej wiedzy czy danych w omawianej sprawie nie mogli tego uczynić w czasie trwającego posiedzenia, mieli obowiązek ustosunkować się do wypowiedzi poselskiej na najbliższym posiedzeniu komisji, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach w formie pisemnej. Celem więc regulaminowego przepisu z 1986 roku było zatem merytoryczne pogłębienie posiedzeń komisji sejmowych, uczynienie komisyjnej kontroli bardziej efektywną i skuteczną. Całkiem czytelny w swej roli i celu przepis art. 90 Regulaminu Sejmu z 1986 roku przetrwał do czasów obecnych, ale "odpowiednio" przerobiony i skrócony stał się zupełnie niejasny. W świetle bowiem przepisów Regulaminu Sejmu czytelne i uporządkowane są kontrolne uprawnienia komisji; prawo żądania obecności, prawo żądania informacji oraz prawo żądania wysłuchania (dezyderaty i opinie). Trudno natomiast zakwalifikować niezbyt przemyślane utworzony środek kontrolny wynikający z przepisu art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu. Przede wszystkim nie jest jasne (zważywszy jeszcze umieszczenie tego przepisu w art. 76 Regulaminu Sejmu, traktującym o sprawach organizacyjnych komisji), czy jest to indywidualny poselski instrument kontroli, a więc przysługujący posłom, czy środek komisji. Wydaje się, iż jest to środek komisji (zamieszczony w rozdziale 6 Regulaminu Sejmu traktującym o komisjach sejmowych) wszak prezydium komisji zwraca się o przedstawienie stanowiska w sprawie wniosku lub uwagi wypowiedzianej przez posła w toku posiedzenia komisji. Nie jest to jednak środek komisji w pełnym tego słowa znaczeniu (jak dezyderat czy opinia) bo nie jest uchwalany przez komisję sejmową. Z przepisu regulaminowego nie wynika czym prezydium komisji ma się kierować przesyłając wypowiedziane w debacie wnioski i uwagi, jakie jest kryterium selekcji poselskich uwag i wniosków wypowiedzianych w toku komisyjnego posiedzenia. W świetle wykrystalizowanych uprawnień komisji zupełnie niejednoznaczna jest skuteczność prawna instytucji z art. 76 ust. 4

Regulaminu Sejmu, tzn. co dzieje się jeśli adresat pisma (wniosku?) prezydium komisji nie przedstawi stanowiska odnośnie przesłanej mu poselskiej uwagi czy wniosku. Dodajmy, iż adresat pisma prezydium komisji musi mieć trudności z rozszyfrowaniem wniosku czy uwagi poselskiej zwłaszcza przyświecających posłowi intencji, bowiem adresat, z założenia tego przepisu regulaminowego, uwagi posła nie słyszał, jako że nie koniecznie uczestniczył w posiedzeniu komisji.

Z całym przekonaniem należy *de lege ferenda* przepis art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu wyeliminować z Regulaminu Sejmu, bądź nadać mu sensowne i przyświecające określone mu celowi brzmienie. Jeśliby instytucja ta miała pozostać - przy założeniu, że określono by jej sens - to nieodzownym jest zakreślenie jakiegoś przedmiotu sprawy, z której miałyby wypływać uwagi lub wnioski. W obecnym bowiem usytuowaniu ust. 4 w art. 76 Regulaminu Sejmu, który jest poświęcony sprawom organizacyjnym komisji sejmowych zupełnie nie jest jasne czy chodzi tu o uwagi i wnioski wypowiedziane przez posłów w sprawie wynikającej z zakresu treściowego ust. 1 i 2 art. 76 czy we wszystkich sprawach będących przedmiotem obrad komisji.

Wobec przedstawionej powyżej całkowitej ułomności przepisu art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu nie jest łatwo jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi na postawione w zleceniu Komisji Nadzwyczajnej pytanie; czy prezydium komisji może przesłać pismo do Prezesa Rady Ministrów o przedstawienie stanowiska w sprawie wniosku lub uwagi wypowiedzianej przez posła w toku posiedzenia komisji. Jeżeli uznać, iż w "przedstawianym stanowisku" Prezes Rady Ministrów miałby udzielać jakiejś informacji bądź składać sprawozdanie, to prezydium komisji nie jest uprawnione do przesłania takiego pisma do Prezesa Rady Ministrów i żądania "zajmowania stanowiska" w takiej właśnie postaci (informacji lub sprawozdania).

Wskazaliśmy, iż w świetle Regulaminu Sejmu komisja posiada uprawnienie żądania wysłuchania (dezyderaty i opinie) także przez Radę Ministrów, uznaliśmy zatem, że dezyderat (opinia), którego adresatem byłaby Rada Ministrów, może być skierowany na ręce Prezesa Rady Ministrów. Zauważyliśmy jednak, iż dezyderat bądź opinia jest uchwałą komisji sejmowej, określony jest precyzyjnie Regulaminem tryb jego załatwiania przez adresata. Instytucję z art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu trudno jest uznać za postać dezyderatu

czy opinii, jest to jedynie wniosek (uwaga) posła wypowiedziany w toku posiedzenia komisji, który prezydium komisji może przesłać do właściwych organów, instytucji i organizacji. Wobec zawartych powyżej wywodów trudno byłoby uznać, iż organem takim może być Rada Ministrów. Wszak nieprzypadkowo § 21 pkt 1 uchwały nr 32 Rady Ministrów z dnia 14 marca 1995 r. w sprawie realizacji obowiązków rządu wobec Sejmu i Senatu (M. P. Nr 18, poz. 219) przewiduje obowiązek odpowiedzi na poselskie interwencje zawarte w "wystąpieniach posłów i senatorów w debatach plenarnych obu izb". W myśl tego przepisu na takie interwencje poselskie zgłoszone pod adresem "członków rządu" oraz "wnioski pod adresem rządu" odpowiedzi udziela "właściwy minister lub kierownik urzędu centralnego", a zatem Uchwała Rady Ministrów nr 32, określająca sposób realizacji obowiązków rządu wobec Sejmu, nie przewiduje aby na wnioski skierowane do rządu a płynące z debaty plenarnej Sejmu udzielał odpowiedzi Prezes Rady Ministrów.

Należy zatem uznać, iż instytucja zawarta w art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu nie mieści się w sferze komisyjnego prawa żądania wysłuchania, wobec tego prezydium komisji nie jest uprawnione do skierowania pisma wynikającego z art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu do Prezesa Rady Ministrów.

W konkluzji uznajemy zatem, że w świetle obowiązujących przepisów prawnych (Konstytucji, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Regulaminu Sejmu) prezydium komisji nie jest uprawnione do kierowania wniosków i uwag posłów wypowiedzianych w toku posiedzenia komisji sejmowej do Prezesa Rady Ministrów. Poważna prawna ułomność instytucji wynikającej z art. 76 ust. 4 Regulaminu Sejmu wskazuje, że posługiwanie się nią w praktyce powinno być (do czasu jej sanowania) powściągliwe, bowiem nawet w świetle § 21 pkt 1 Uchwały nr 32 Rady Ministrów (akceptowanej przez Sejm, a wiążącej członków rządu) mogą zrodzić się kłopoty z uzyskaniem "stanowiska" od "właściwego ministra lub kierownika urzędu centralnego".

4 listopada 1996 r.

W SPRAWIE PRZESŁANEK KONSTITUCYJNOŚCI I LEGALNOŚCI ROZPORZĄDZENIA

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Na podstawie Małej Konstytucji prawo (i obowiązek) wydawania rozporządzeń przysługuje Prezydentowi (art. 45 ust. 1), Radzie Ministrów (art. 54 ust. 1), Prezesowi Rady Ministrów (art. 55 ust. 3), ministrom (art. 56 ust. 3) oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (art. 36b ust. 3), co prowadzi do wniosku, że kompetencja ta jest właściwa dla podmiotów różnych tak, co do rodzaju, jak i miejsca w systemie organów państwowych.

Natomiast pochodzące od organów władzy akty normatywne, wśród których szczególną pozycję zajmuje ustawa, wyznaczać będą (w drodze powiązań i zależności) miejsce rozporządzeń w systemie źródeł prawa. Zgodzić się należy z poglądem A. Bałabana¹, że rangi rozporządzenia "nie można szukać w pozycji wydającego je organu (bo przecież jest ich wiele) ..., a szukać jej należy w postanowieniach Konstytucji poświęconych ustawie".

Dlatego słuszne jest założenie, wedle którego miejsce rozporządzenia w systemie źródeł prawa byłoby funkcją miejsca, jakie w tym systemie zajmuje ustawa.

Stąd, w rozporządzeniu jako najważniejszym akcie wykonawczym wskazać trzeba takie cechy, które wiążą je z ustawą w sposób szczególny.

Określając podstawę prawną rozporządzenia Mała Konstytucja i Przepisy Konstytucyjne utrzymane w mocy przyjmują formułę: "w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień" (art. 45 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 3, art. 56 ust. 3 art. 36b ust. 3).

Dopuszczalność wydawania rozporządzeń "na podstawie i w celu wykonania ustawy" stanowi dwa jednoznacznie określone warunki legalności rozporządzenia. Nauka prawa wyciąga stąd równocześnie wniosek, iż upoważnienie do wydania rozporządzenia może mieć miejsce jedynie w ustawie.

Powinno ono wyraźnie określać:

- organ upoważniony do wydania rozporządzenia;

¹ A. Bałaban - *Institucja rozporządzenia w świetle Konstytucji PRL*, "Studia Prawnicze" nr 4/1976, s. 84-85.

- materię przekazaną do unormowania w rozporządzeniu;
- wskazywać, iż chodzi o akt normatywny w formie prawnej rozporządzenia.

II. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 z późn.zm.) zawiera w art. 4 ust. 2 upoważnienie w brzmieniu:

"Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczególne zasady udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan kłeski żywiolowej lub inny ważny interes państwa".

Wydane na powyższej podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie określenia szczególnych zasad udzielania zamówień publicznych ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego, ochronę tajemnicy państwowej, stan kłeski żywiolowej lub inny ważny interes państwa (Dz. U. Nr 140, poz. 775) wymaga oceny pod kątem spełnienia przesłanek rozstrzygających o jego legalności.

Po pierwsze, nie budzi wątpliwości fakt, iż forma prawna aktu wykonawczego odpowiada upoważnieniu ustawowemu, bowiem jego rodzaj - to rozporządzenie.

Po drugie, akt wykonawczy (rozporządzenie) został wydany przez podmiot legitymowany w upoważnieniu ustawowym - Radę Ministrów.

Natomiast, co szczególnie istotne, wnikliwej analizy wymaga materia unormowana w rozporządzeniu w kontekście przedmiotu, który ustawa upoważniająca oddaje do uregulowania w akcie podustawowym.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny² "materia ta powinna być określona poprzez własne wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały unormowane w niej wyczerpująco, a są niezbędne dla realizacji norm ustawy".

Kryterium powyższe uzasadnione jest tym, że rozporządzenie może tylko wyjątkowo z woli ustawy wkraczać w sprawy, które stanowią jej przedmiot i regulować je tylko na zasadach aktów wykonawczych do ustawy.

² Orzeczenie z dnia 22 kwietnia 1987 r. (K 1/87).

Trybunał Konstytucyjny głosi pogląd, że dobremu określeniu materii aktu wykonawczego do ustawy nie służą, używane często w upoważnieniach, formuły mówiące o tym, że w drodze takiego aktu określi się "zasady" (także i tryb), bez bliższego sprecyzowania znaczenia owych "zasad".

Określenie "zasady" użyte ostatecznie w ustawie bez należytej precyzji nie może być jednak rozumiane dowolnie przy wydawaniu rozporządzenia przez podmiot legitymowany. "Granice dopuszczalnej regulacji przedmiotowych «zasad» w rozporządzeniu wyznaczają bowiem postanowienia ustawy determinujące wykonawczy charakter tej regulacji (...)".³

1. Należy uznać, że zasady powyższe określa w sposób najbardziej ogólny § 2 rozporządzenia, stanowiąc o stosowaniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w postępowaniu prowadzonym na zasadach szczególnych, z wyłączeniem przepisów dotyczących enumeratywnie wskazanych dziedzin.

2. Następny - § 3 rozporządzenia - nakłada szczególnego rodzaju obowiązki na ministrów, kierowników centralnych organów administracji państwowej oraz wojewodów, np. rozstrzygnięcie o wszczęciu postępowania, informowanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o podjęciu postępowania i składanie sprawozdań rocznych o zamówieniach udzielonych na zasadach szczególnych.

3. Natomiast najpoważniejsze kontrowersje budzi treść § 4, który na wymienione wyżej podmioty, działające w porozumieniu z Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, nakłada obowiązek ustalenia wewnętrznych regulaminów udzielania zamówień na zasadach szczególnych.

III. Postawione do zaopiniowania pytanie sprowadza się do problemu, czy zostało naruszone upoważnienie ustawowe w zakresie zmiany podmiotu legitymowanego do określenia zasad szczególnych udzielania zamówień publicznych (z Rady Ministrów na ministrów, kierowników, wojewodów - w myśl § 4 rozporządzenia).

W odpowiedzi należy uznać, że w analizowanym przypadku nie mamy do czynienia z "klasyczną" subdelegacją, tzn. wydaniem rozporządzenia przez podmiot inny niż legitymowany w upoważnieniu ustawowym.

³ Podobnie w sprawach U 6/86 i K 1/87.

Jeżeli natomiast przyjąć, że podmioty wskazane w § 4 rozporządzenia ustanowią regulaminy wewnętrzne na podstawie i w granicach szczególnych zasad udzielania zamówień określonych w tym rozporządzeniu (i w ustawie o zamówieniach publicznych), to powołany wyżej paragraf stanowi upoważnienie do wydania aktu kierownictwa wewnętrznego, za który należy uznać regulamin wewnętrzny.

Regulamin wewnętrzny jest (w ocenie nauki prawa i praktyki) aktem prawotwórczym, bowiem wyznacza reguły i wzory postępowania, których przestrzeganie jest dla jego adresatów prawnie obowiązujące, niezależnie od tego, jaką formę ma podstawa prawna jego ustanowienia, jaki jest jego zasięg przedmiotowy i podmiotowy oraz jaki jest zakres i forma sankcji służących ochronie jego przestrzegania.

Ponieważ jednak jest to akt wewnętrzny (obowiązuje podmioty hierarchicznie podporządkowane organowi, który wydał regulamin), to nie może on wkraczać (zmieniając przez ograniczenie lub rozszerzenie) w sferę praw i wolności obywateli określonych w ustawie o zamówieniach publicznych i wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów.

IV. Konkludując, § 4 rozporządzenia Rady Ministrów jest podstawą prawną do ustalenia regulaminów wewnętrznych udzielania zamówień na zasadach szczególnych, określonych w tymże rozporządzeniu.

Regulaminy te nie mogą kształtować statusu praw i obowiązków innych adresatów, niż podmiotów pozostających w zależności służbowej od organu wydającego regulamin.

Niedopuszczalne jest przy tym normowanie w regulaminie innego przedmiotu niż sposób postępowania przy udzielaniu zamówień na zasadach szczególnych, właściwy dla funkcjonowania organu, którym kieruje wydający regulamin.

Każde naruszenie powyższej zasady stanowić może przesłankę uruchomienia procedury zbadania przez Trybunał Konstytucyjny legalności aktu prawotwórczego, którym bez wątplenia pozostaje regulamin wewnętrzny.

5 listopada 1996 r.

WOKÓŁ SPRAW ZWIĄZANYCH Z ART. 79 UST 3 ORDYNACJI WYBORCZEJ DO SEJMU

JANUSZ MORDWIŁKO

Przedmiotem poniższej ekspertyzy jest udzielenie wyjaśnień związanych z trzema pytaniami:

1) Czy organizacja, która na początku kadencji spełniała warunek z ust. 3 art. 79 Ordynacji wyborczej do Sejmu zachowuje to prawo (niezbierania podpisów) w przypadku gdy w trakcie trwania kadencji przestała istnieć jako podmiot parlamentarny (wszyscy posłowie zmienili barwy klubowe) jednak władze statutowe nadal funkcjonują poza parlamentem?

2) Czy organizacja, która utraciła status klubu parlamentarnego, a jest kołem poselskim zachowuje prawo niezbierania podpisów?

3) Czy organizacja, która w trakcie kadencji zmieniła nazwę zachowuje uprawnienie z art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu (dalej - OWS) będąc kołem poselskim?

Postawione zostały trzy złożone pytania w sprawie uprawnień podmiotów uczestniczących w wyborach do Sejmu, wynikających z art. 79 OWS. Odpowiedzi na te pytania udzielimy przede wszystkim poprzez interpretację art. 79 OWS, która to wykładnia nie jest łatwa ze względu na niejednoznaczność przepisów zawartych w art. 79 OWS.

Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. Nr 45, poz. 205 i z 1995 r. Nr 32, poz. 640) stworzyła system przywilejów i restrykcji, które miały określone cele polityczne i prakseologiczne. Jednym z takich przywilejów jest preferencja polegająca na zwolnieniu ugrupowań (ich komitetów wyborczych), które bezpośrednio po poprzednich wyborach zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów od wymogu poparcia poparcia ich okręgowych list kandydatów podpisami wyborców (art. 79 ust. 3 OWS). W ustępie 5 art. 79 Ordynacji postanowiono, iż w razie rozwiązania Sejmu przepis ust. 3 stosuje się do komitetów wyborczych, które w dniu rozwiązania spełniają warunek w nim określony.

Z prawem rejestrowania list okręgowych bez poparcia podpisami wyborców koresponduje ściśle inny przywilej komitetów spełniających warunki z

art. 79 ust. 3 (w przypadku rozwiązania Sejmu byłby to art. 79 ust. 5 Ordynacji), mianowicie uzyskują one automatyczne (z tego tytułu) prawo zgłoszenia także "listy ogólnopolskiej" (art. 91 ust. 2 OWS) podczas gdy inne komitety uzyskują to prawo po zarejestrowaniu list okręgowych w - co najmniej - połowie okręgów (a więc tam, gdzie muszą je zgłaszać z poparciem podpisami wyborców).

Zgłoszenie list okręgowych przez komitety wyborcze spełniające warunki, o których stanowi ust. 3 art. 79, następuje na podstawie zaświadczenia Państwowej Komisji Wyborczej, wydanego na wniosek zainteresowanego komitetu wyborczego, złożony do 40 dnia przed dniem wyborów. Informację o "istnieniu klubu liczącego co najmniej 15 posłów" zobowiązane jest przedłożyć Państwowej Komisji Wyborczej Prezydium Sejmu w terminie 10 dni od dnia zarządzenia wyborów.

Instytucja klubu parlamentarnego oraz niektórych innych form politycznej organizacji posłów w Sejmie określona jest przepisami ustawy określającej status prawny posłów i senatorów oraz Regulaminem Sejmu. Art. 14 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) został zastąpiony nowym brzmieniem art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350) nowa ustawą w interesującym nas zakresie weszła w życie w dniu 1 lipca 1996 r.

W świetle ustawy o wykonywaniu mandatu oraz Regulaminu Sejmu, kluby poselskie są dobrowolną formą organizacji posłów w łonie Sejmu, tworzone są na zasadzie politycznej co nie oznacza partyjnej. Dla utworzenia klubu niezbędne jest zrzeszenie się co najmniej 15 posłów, zrzeszenie się mniejszej liczby posłów może utworzyć natomiast koło poselskie. Duży zakres autonomii i niezależności klubów poselskich w łonie Sejmu nie wydaje się być zupełnie nieograniczony. Bardziej wnikliwa analiza przepisów Regulaminu Sejmu wskazuje, iż Prezydium Sejmu ma prawo skutecznego domagania się od grupy poselskiej usunięcia wad będących przeszkodą w utworzeniu i działalności. To uprawnienie wynika z kilku przesłanek; 1) treści art. 9 ust. 7 Regulaminu Sejmu, 2) orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 stycznia 1993 r. (sygn. akt U 10/92), 3) składu Konwentu Seniorów, który jako organ Sejmu ma zapewnić współdziałanie klubów w sprawach zawiąza-

nych z działalnością i "tokiem prac Sejmu", nad którym w myśl art. 13 pkt 2 RS czuwa właśnie Prezydium Sejmu.

Na początku kadencji Sejmu wybranego 19 września 1993 r. rozpoczęło działalność sześć klubów poselskich. W maju 1994 r. nastąpiła zmiana nazwy Klubu Parlamentarnego "Unia Demokratyczna", Klub przybrał nazwę Klubu Parlamentarnego "Unia Wolności", w piśmie zawiadamiającym o tym fakcie stwierdzono, iż Klub Parlamentarny Unii Wolności jest kontynuatorem Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej.

Zmiany w składach liczbowych istniejących od 19 września 1993 r. klubów poselskich nie prowadziły do zmiany ich statusu aż do 1995 r.. W styczniu 1995 r. wystąpiło z Klubu BBWR kilku posłów, założyli oni Koło poselskie, co spowodowało iż Klub BBWR utracił status klubu poselskiego. Na przełomie 1995 i 1996 r. doszło do bardziej głębokich przegrupowań w Klubie Parlamentarnym Konfederacji Polski Niepodległej, na skutek secesji grupy posłów tego Klubu, Klub ten utracił status klubu poselskiego. Złączenie się jednak wkrótce 10 posłów należących do nie istniejącego Klubu BBWR oraz 10 posłów przynależnych do byłego Klubu Parlamentarnego KPN doprowadziło do utworzenia Klubu o nazwie "Federacyjny Klub Parlamentarny BBWR i KPN". Przewodniczący tego Klubu w składzie dwuosobowym, poinformował Prezydium Sejmu, pismem z dnia 10 maja 1996 r. o utworzeniu w Sejmie Federacyjnego Klubu Parlamentarnego BBWR-KPN, do pisma dołączono spis posłów należących do tego Klubu. Po tych reorganizacjach politycznych działa w Sejmie obecnie 5 klubów i 6 kół poselskich.

Strukturalne zmiany klubowe są o tyle skomplikowane, że łączą się ze zmianami nazw klubów, co spowodowało interwencyjne działania niektórych partii w sprawie ochrony nazwy partii i jej klubu parlamentarnego. Złożone przekształcenia klubowe nakładają się na niejasne niestety sformułowania ust. 3 art. 79 OWS. Wszak już samo określenie "bezpośrednio po poprzednich wyborach", użyte w art. 79 ust. 3 OWS może budzić wątpliwości. Czy oznacza, iż sformułowanie to odnosi się do konstelacji wyborów 1991 r. i wyborów przeprowadzonych na podstawie ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu? Moim zdaniem, uwzględniając ogólny charakter norm ustawy a także treść ustępu 5 art. 79 OWS należy uznać, iż kategoria "bezpośrednio po poprzednich wyborach" odnosi się do każdorazo-

wych, kolejnych wyborów przeprowadzonych na gruncie ustawy z 28 maja 1993 r. OWS. A zatem uprawnionymi z mocy ust. 3 art. 79 OWS są te kluby poselskie, liczące co najmniej 15 posłów, które bezpośrednio po wyborach, odbytych przed kolejno przeprowadzonymi zgłosiły Prezydium Sejmu swoje istnienie.

W świetle zatem art. 79 ust. 3 Ordynacji wyborczej do Sejmu, w przypadku normalnego upływu kadencji z prawa zwolnienia zbierania podpisów na listy okręgowe mogą skorzystać partie, organizacje lub koalicje wyborcze, które bezpośrednio po poprzednich wyborach (a więc wyborach przeprowadzonych w dniu 19 września 1993 r.) zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie klubu liczącego co najmniej 15 posłów. Na wniosek Komisji Wyborczej Kancelaria Sejmu jest więc zobowiązana przekazać PKW wykaz takich klubów, które niejako w pierwszym akcie konstituowania się klubów zgłosiły Prezydium Sejmu istnienie takiego klubu a Prezydium Sejmu przyjęło to zgłoszenie do wiadomości.

Charakterystyka praktyki tworzenia klubów poselskich w Sejmie RP II kadencji (a więc wybranego 19 września 1993 r.) uwidoczniła, iż ugrupowania polityczne w Sejmie zmieniały nazwy, swoją strukturę polityczną i skład osobowy, nowo tworzone kluby w trakcie kadencji, z wyjątkiem jak narazie jednego przypadku (Klubu "Unii Demokratycznej", który przybrał tylko inną nazwę - Klubu "Unii Wolności"), nie były prostą kontynuacją istniejącego, bezpośrednio po wyborach z 19 IX 1993 r., klubu poselskiego. Otwiera to pole do sporów, które w świetle OWS nie wiadomo jednoznacznie kto ma rozstrzygnąć. Rozstrzygnięcia te mają natomiast stosunkowo duże znaczenie (biorąc pod uwagę liczbę wymaganych podpisów - co najmniej 3000), a co więcej od decyzji w tych sprawach nie ma w istocie odwołania; nie ma bowiem możliwości zaskarżenia takiej decyzji do sądu ani w trakcie rejestrowania list, ani po zakończeniu wyborów, w trybie protestów wyborczych.

W świetle art. 79 ust. 3 i 4 OWS, w sytuacjach spornych co do uprawnienia komitetu wyborczego występującego o zwolnienie go z obowiązku poparcia listy okręgowej podpisami wyborców, moim zdaniem, rozstrzyga Państwowa Komisja Wyborcza (dalej - PKW). Komitet wyborczy zgłasza bowiem listę okręgową spełniającą warunek, o którym mowa w ust. 3 art. 79, na podstawie zaświadczenia PKW wydanego na wniosek zainteresowanego

komitetu wyborczego. Tak więc PKW mając odpowiednią dokumentację Prezydium Sejmu oraz materiały określające oblicze strukturalno-polityczne komitetu wyborczego rozstrzyga "jednoinstancyjnie" i w sposób ostateczny o możliwości skorzystania przez komitet wyborczy z uprawnienia wynikającego z art. 79 ust. 3 (i odpowiednio ust. 5 oraz art. 91 ust. 3 OWS).

PKW, przy okazji wyborów Sejmu z 1993 r. wypracowała niektóre reguły, które mogą być nadal w pełni pomocne w rozstrzyganiu, omawianych wyżej konfliktów mogących się zrodzić w nadchodzących wyborach.

Po pierwsze: PKW wyjaśniła, iż partia polityczna, organizacja polityczna lub społeczna albo koalicja wyborcza spełniająca warunki określone w art. 79 ust. 5 OWS w związku z ustępem 3 tego artykułu, jest zwolniona z obowiązku poparcia zgłoszenia listy okręgowej podpisami wyborców.

Wejście w skład koalicji wyborczej partii, organizacji posiadającej uprawnienia, o którym mowa, nie powoduje utraty tego uprawnienia. Korzystają z niego wówczas listy koalicji wyborczej. Również rozszerzenie koalicji, zwolnionej z obowiązku poparcia zgłoszenia listy podpisami wyborców, o inne partie lub organizacje nie powoduje utraty tego uprawnienia przez rozszerzoną koalicję. Po drugie; PKW wyjaśniła, iż partia polityczna, uprawniona na podstawie art. 79 ust. 5 OWS w związku z ust. 3 tego artykułu, do zgłoszenia list okręgowych bez poparcia podpisami wyborców nie traci posiadanego uprawnienia przez wejście w koalicję wyborczą. Natomiast w razie zmian w samej partii, dokonanych po rozwiązaniu Sejmu, sprawę należy ocenić na podstawie konkretnych faktów. Decydujące jest czy zachowana została tożsamość podmiotowa, czy też na skutek zmian powstał nowy podmiot. W razie powstania nowej partii następuje utrata uprawnienia, o którym wyżej mowa.

Przedstawiony stan prawny (przytoczone powyżej wytyczne PKW, były wydane w z związku z wyborami do parlamentu 1993 r. i mogą ulec zmianie po zarządzeniu nowych wyborów) pozwala udzielić w przybliżeniu odpowiedzi na postawione w zleceniu pytania. Podkreślny z całą mocą, iż może to być odpowiedź przybliżona (wstępna) bowiem rozstrzygnięcia zapadną w odniesieniu do konkretnych przypadków (po zarządzeniu nowych wyborów), a organem właściwym - jak się wydaje - do podjęcia decyzji będzie PKW, która odpowiednie decyzje podejmie po zbadaniu całokształtu okoliczności

faktycznych i prawnych związanych ze "stanem klubowym" przedstawionym jej przez Prezydium Sejmu.

Odpowiedź na pytania brzmiałaby (pod wyżej wskazanym zastrzeżeniem) następująco:

Ad.1) Organizacja (komitet wyborczy, który na początku kadencji Sejmu wybranego w 1993 r. spełniał warunek z ust. 3 art. 79 OWS zachowuje prawo skorzystania z uprawnienia określonego w ust. 3 tegoż artykułu również w sytuacji gdy organizacja przestała istnieć jako podmiot parlamentarny (wszyscy posłowie zmienili barwy klubowe) ale władze statutowe organizacji funkcjonują nadal poza parlamentem.

Ad. 2) Prawo skorzystania z przywileju określonego w ust. 3 art. 79 OWS zachowuje również organizacja która utraciła możliwość tworzenia klubu w Sejmie i posiada w łonie Sejmu koło poselskie.

Ad. 3) Odpowiedź na pytanie "czy organizacja, która zmieniła nazwę zachowuje uprawnienie z ust. 3 art. 79 OWS, będąc np. kołem" może być udzielona tylko przez przyzmat przytoczonych powyżej wytycznych PKW związanych z wyborami z 1993 r. PKW stwierdziła, iż "w razie zmian w samej partii sprawę należy ocenić na podstawie konkretnych faktów. Decydujące jest czy zachowana została tożsamość podmiotowa, czy też na skutek zmian powstał nowy podmiot. W razie powstania nowej partii następuje utrata uprawnienia". Tak więc tylko analiza całokształtu okoliczności sprawy pozwoli PKW na podjęcie stosownej decyzji w sytuacji zakreślonej pytaniem.

Należy pamiętać, iż wskazany stan prawny oraz poczynione na jego podstawie przybliżone ustalenia (odpowiedzi na postawione pytania) odnosi się do wygaśnięcia kadencji Sejmu w wyniku upływu czteroletniego okresu pełnomocnictw określonego w Konstytucji. W przypadku natomiast przedterminowego rozwiązania Sejmu postanowienie OWS jest - w świetle wykładni Trybunału Konstytucyjnego - bardziej jednoznaczne i chyba bardziej proste w zastosowaniu praktycznym. Art. 79 ust. 5 OWS stanowi, iż "W razie rozwiązania Sejmu przepis ust. 3 stosuje się do komitetów wyborczych, które w dniu rozwiązania Sejmu spełniają warunek w nim określony". Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 16 czerwca 1993 r. (sygn. akt W. 4/93) stwierdził, iż art. 79 ust. 3 i 5 OWS należy "rozumieć w ten sposób, że w razie

rozwiązania Sejmu z obowiązku poparcia zgłoszenia listy okręgowej podpisanymi wyborców są zwolnione partie, organizacje lub koalicje wyborcze, które w dniu rozwiązania Sejmu miały kluby liczące co najmniej 15 posłów; postanowienia tego artykułu mają zastosowanie jedynie w wyborach do Sejmu" (Dz. U. Nr 50, poz. 234). Racje takiego stanowiska przedstawił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do sentencji wykładni (OTK 1993, część II, s. 433) stwierdzając, iż przepis zawarty w art. 79 ust. 5 powinien być traktowany jako przepis szczególny w stosunku do przepisu stanowiącego treść ust. 3 tegoż artykułu.

13 listopada 1996 r.

W SPRAWIE INTERPRETACJI ART. 24 USTAWY Z DNIA 9 MAJA 1996 R. O WYKONYWANIU MANDATU POSŁA I SENATORA

Beata Szepietowska

I. Zgodnie z art. 24 ust. 1 powołanej w tytule opinii ustawy organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego **są obowiązane udzielać posłom i senatorom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji.**

Oceniając powyższy obowiązek w płaszczyźnie aktywności posła poza parlamentem, należy uznać, że rozumienie terminu "funkcja" sprowadza się do "pracy, obowiązku, który ktoś ma wykonać" lub też "działania, funkcjonowania, zadania czegoś" (*Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. I, s. 619).

Wykładnia gramatyczna tego terminu pozwala zbadać na gruncie obowiązujących przepisów prawa, jakie funkcje wobec wyborców spełnia poseł.

Rozstrzygające dla analizowanego zagadnienia jest konstytucyjne ukształtowanie mandatu poselskiego jako pełnomocnictwa o charakterze wolnym, przez które poseł reprezentuje cały Naród, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany (art. 6 Małej Konstytucji).

Konstrukcję mandatu wolnego w sposób swoisty "łamię" postanowienie art. 101 utrzymanych w mocy Przepisów Konstytucyjnych (odpowiadające ściśle mandatowi imperatywnemu), ustanawiając poselski obowiązek zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy i działalności organu, do którego został wybrany (podobnie art. 1 ust. 2 ustawy).

Innych funkcji wobec wyborców badane przepisy nie formułują.

Uchylona ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów precyzowała normę konstytucyjną, stanowiąc, iż poseł obowiązany jest przedstawiać i wyjaśniać wyborcom zasadnicze cele polityki państwa oraz uchwalonych ustaw i uchwał (art. 7).

Równocześnie jednoznacznie określała formy działalności poselskiej, właściwe dla realizacji powyższego obowiązku. Zaliczała doń:

- organizowanie otwartych i środowiskowych spotkań poselskich,
- wizytację zakładów pracy,
- dyżury poselskie,

- ogłaszanie wypowiedzi posłów w państwowych środkach masowej informacji,

- prawo do udziału w sesjach organów samorządu terytorialnego (art. 9).

W świetle obowiązującej ustawy znamienne jest odstępianie od sformułowania obowiązku analogicznego do wskazanego w art. 7 uchylonej ustawy, a co bardziej istotne - pominięcie form czy sposobów realizacji zadań wobec wyborców. Nie ma zatem poseł ustawowo określonej powinności organizowania spotkań otwartych i środowiskowych, wizytowania zakładów pracy i odbywania dyżurów poselskich.

Powstaje zatem problem interpretacji wyrażenia "udzielanie posłom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji".

Należy przyjąć, że funkcje, jakich podejmuje się poseł wobec wyborców nie wynikają *explicite* z normy prawnej, lecz są rezultatem subiektywnej oceny zasadności podjęcia konkretnego działania na rzecz wyborcy, w granicach szeroko pojmowanego mandatu przedstawicielskiego.

Ustawa określa zatem prawa posła, które umożliwiają realizację określonych inicjatyw, zaliczając doń:

- prawo do uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 1),

- prawo podjęcia interwencji i zaznajamiania się z tokiem jej rozpatrywania (art. 20 ust. 1),

- prawo uczestniczenia w sesjach sejmiku samorządowego, zgłaszania uwag i wniosków (art. 22 ust. 1 i 3) oraz uczestniczenia w sesjach rad gmin (art. 22 ust. 5).

Ponadto, art. 21 ustawy formułuje powinność poselską polegającą na przyjmowaniu opinii, postulatów, wniosków wyborców i ich organizacji oraz branie ich pod uwagę w swojej działalności parlamentarnej.

Stąd, pytanie o zakres i znaczenie wszechstronnej pomocy organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego musi prowadzić do odpowiedzi, zgodnie z którą pomoc ta nie funkcjonuje na gruncie ustawy *in abstracto*, ale determinowana jest realizacją przez posła konkretnego przepisu ustawy (wykonywania prawa). Świadczy o tym m.in. ustawowe sprecyzowanie zachowań, jakie winny cechować organy zobowiązane do pomocy (art. 20 ust. 2 i 3, art. 22 ust. 4), a jej wszechstronność musi być oceniana z punktu

widzenia uwzględnienia wszystkich czynników, aspektów, zakresu zainteresowania posła w wykonywaniu uprawnień ustawowych.

Celowe będzie przytoczenie w tym miejscu uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 16 lutego 1994 r. (I KZP 40/93), w której wyjaśniono zakres ochrony immunitetowej wynikający z działań posła poza parlamentem. Za przedmiot ochrony SN uznał: wystąpienie grupy posłów z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, organizowanie otwartych i środowiskowych spotkań poselskich, wizytację zakładów pracy, dyżury poselskie oraz udział w sesjach organów samorządu terytorialnego.

Wykładnia powyższa dokonana na gruncie uchylonej ustawy, winna dać asumpt do zmodyfikowania interpretacji funkcji poselskich w oparciu o brzmienie ustawy obowiązującej. Nie ulega zatem wątpliwości, iż pominięcie w nowej ustawie poselskich form działania, takich jak: spotkania, wizytacje i dyżury wyłącza te zachowania z kręgu ochrony immunitetowej, a zatem i z zakresu udzielania wszechstronnej pomocy.

Kontrowersyjne pozostaje natomiast uwzględnianie w ramach tej ochrony przyjmowania postulatów, opinii i wniosków wyborców (organizacji) oraz branie ich pod uwagę w działalności parlamentarnej, bowiem obowiązek taki jest niczym innym jak związaniem posła instrukcjami wyborców, co niewątpliwie cechuje mandat imperatywy, a więc rodzi sprzeczność z art. 6 Małej Konstytucji.

Ponieważ jednak art. 24 ust. 2 ustawy nakłada na organy administracji rządowej i samorządowej obowiązek udostępniania posłowi lokalu na czas odbycia doraźnego dyżuru poselskiego w miejscowości, w której poseł nie otworzył biura, należy przedstawić warunki realizacji tego zobowiązania.

Po pierwsze, tylko ten jeden przepis ustawy *expressis verbis* przywołuje instytucję dyżuru poselskiego (w postanowieniach dotyczących biur poselskich nie wspomina się o dyżurach).

Po drugie, jeśli uznać, że dyżur tego rodzaju - w świetle uchwały Sądu Najwyższego - gwarantuje wykonywanie obowiązków poselskich a poseł podlega w tym czasie ochronie immunitetowej, to jego odbycie objęte jest pomocą ze strony organów rządowych i samorządowych, która w szczególności polega na udostępnieniu lokalu.

Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego jako podstawowej formy organizacji lokalnego życia publicznego (art. 70 ust. 1 Małej Konstytucji) gwarantowana jest ustawowym uznaniem wykonywania przez gminę zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz ochroną sądową samodzielności gminy (art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym - Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn.zm.).

W myśl art. 40 ust. 2 cytowanej ustawy organy gminy mogą wydawać przepisy gminne w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych (pkt 2) oraz zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (pkt 4).

Trzeba więc przyjąć, że obowiązek organów samorządu terytorialnego polegający na udostępnianiu lokalu posłom nie może być realizowany w oparciu o decyzje podejmowane *ad hoc*, lecz kształtowany jest przez obowiązujące przepisy gminne.

Podobnie, obowiązek złożony na organach administracji rządowej był w przeszłości (brak informacji o stanie obowiązującym) doprecyzowany pismem Dyrektora Generalnego w Urzędzie Rady Ministrów (BAP/I/060-207/92/BM) obligującym wojewodów do przestrzegania zasady apolityczności i nieidentyfikowania organów administracji rządowej z konkretnymi opcjami politycznymi przez niewyrażanie zgody na udostępnianie lokali urzędów wojewódzkich i rejonowych w celu organizowania zebrań, wieców, konferencji przez partie polityczne, ruchy społeczne, związki zawodowe.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że udostępnienie lokalu posłowi w celu odbycia doraźnego dyżuru poselskiego będzie w każdym przypadku rozstrzygnięciem o *stricte* indywidualnym charakterze, podjętym na podstawie przepisów lokalnych z uwzględnieniem respektowania ustawowego obowiązku wszechstronnej pomocy.

Wypada w tym kontekście wspomnieć, że ustawa używając wyrażenia "udostępnienie lokalu" w celu odbycia doraźnego dyżuru, nie przesądza o jego formie prawnej: użyczenie (bezpłatne), czy też najem (czynsz).

Jeżeli ustawodawca wyraźnie nie przesądził o korzystaniu z lokalu bez opłaty, to znaczy, że trzeba poszukiwać przesłanek uzasadniających sytuację "udostępnienia" traktowaną w kategorii umowy odpłatnej (najmu).

Dość łatwo odnaleźć argumenty popierające tę opcję, gdyż w uchwale nr 42 Prezydium Sejmu z dnia 1 lipca 1996 r. w sprawie warunków techniczno-organizacyjnych i finansowych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich (wydanej na podstawie art. 23 ust. 5 i 7 oraz art. 46 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu), w szczególności zaś w pozycji 8 załącznika nr 4, znajdujemy rozliczenie wydatków:

- z czynszu za zajmowany lokal zgodnie z umową zawartą przez posła (biuro poselskie),
- z opłat za wynajem sal.

Można zatem wnioskować, iż nie istnieją przeszkody, by udostępnienie lokalu na odbycie doraźnego dyżuru poselskiego miało swoje oparcie w umowie najmu. Bez wątplenia natomiast pozostaje obowiązek jaki ma poseł - zawarcia umowy najmu lokalu, jeśli decyduje się na odbycie spotkania otwartego czy środowiskowego.

Ostatni problem dotyczy warunków egzekwowania obowiązków nałożonych na organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

Obowiązująca ustawa o wykonywaniu mandatu nie powtarza art. 22 uchylonej ustawy, kształtującego odpowiedzialność (naruszenie obowiązków pracowniczych w rozumieniu prawa pracy) pracowników tych organów za uchybienia w przypadku nieudzielenia wszechstronnej pomocy.

Ustawa nie daje zatem podstawy prawnej egzekwowania niewykonania lub nienależytego wykonania określonych w niej obowiązków, ciężących na organach.

23 listopada 1996 r.

UWAGI NA TEMAT STOSOWANIA ART. 33 USTAWY Z DNIA 9 MAJA 1996 R. O WYKONYWANIU MANDATU POSŁA I SENATORA

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY

1. Przystępując do próby analizy art. 33 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350) wskazać należy na wyjątkowo ogólny sposób wyrażenia intencji ustawodawcy, zwłaszcza tych które wynikają z art. 33 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy.

Wymowna jednak, wydaje się kolejność poszczególnych ustępów w ramach art. 33. Otóż ust. 1 ustanawiający jako zasadę "powiadamanie" marszałków o zamiarze podjęcia dodatkowych zajęć został umieszczony przed ust. 2, w którym mamy zakaz podejmowania owych dodatkowych zajęć oraz przyjmowania darowizn, które mogłyby (w ustawie "mogących") "podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy. Taka konstrukcja przepisów art. 33 wydaje się sugerować, iż pomimo że marszałkom nie przyznano prerogatyw do wyrażania zgody na podejmowanie przez poszczególnych deputowanych konkretnej działalności, którą zgłoszą oni w powiadomieniu, o którym mówi ust. 1, to właśnie rolą marszałków będzie zwrócić uwagę zainteresowanym, iż dane zajęcie może ujemnie wpłynąć na zaufanie wyborców w związku z ust. 2.

Można powiedzieć, iż poseł (senator) ma dwa powiązane ze sobą obowiązki (choć, co ciekawe - nie zostały one zamieszczone ani w rozdz. 3 "Prawa i obowiązki posłów i senatorów w Sejmie i w Senacie", ani też w rozdz. 4 "Inne prawa i obowiązki posłów i senatorów", choć sformułowanie "jest obowiązany", "nie mogą podejmować" wyraźnie wskazują na powinność, obowiązek). Pierwszy, to powiadomienie Marszałka o zamiarze podjęcia omawianych zajęć. Drugi, to obowiązek powstrzymywania się od zajęć i otrzymywania darowizn, mogących podważyć zaufanie wyborców.

Przyjęta w ustawie kolejność ust. 1 i 2 art. 33 wskazuje wyraźnie na prewencyjną rolę instytucji "powiadamania", o którym mowa. W tym miejscu zwrócić uwagę należy na rolę jaką wyznaczają marszałkom obu Izb Regula-

miny: Sejmu i Senatu ("Marszałek Sejmu (Senatu) stoi na straży praw i godności Sejmu (Senatu)" - patrz art. 11 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu i art. 8 ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu).

Wykonując zadania, wynikające z przytoczonych przepisów obu regulaminów, marszałkowie mają prawo zwrócenia uwagi, iż dane zajęcie może wpłynąć negatywnie na zaufanie wyborców do wykonywania mandatu przez składającego "powiadomienie" posła (senatora). Nie będzie to jednak równoznaczne z niewyrażeniem zgody na tę działalność, bowiem ustawa, o czym była mowa wyżej nie daje marszałkom takich uprawnień. Niemniej opinia Marszałka Sejmu (Senatu) czy też raczej zwrócenie zainteresowanemu uwagi na ryzyko naruszenia art. 33 ust. 2 ustawy - w przypadku podjęcia takiego zajęcia - będzie miało niewątpliwie wpływ na ewentualną odpowiedzialność regulaminową wynikającą z art. 33 ust. 4. Można powiedzieć, iż podjęcie takiego zajęcia z faktycznym naruszeniem zakazu wynikającego z art. 33 ust. 2, przy jednoczesnym wyrażeniu wątpliwości ze strony Marszałka będzie stanowiło okoliczność tworzącą kwalifikowany typ odpowiedzialności regulaminowej.

Fakt bardzo ogólnego określenia obowiązków poselsko-senatorskich wynikających z art. 33 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy, przy pomocy wyrażenń nieostrych, a nade wszystko nie zdefiniowanych na gruncie prawa konstytucyjnego, nie może prowadzić do sytuacji, w której przepisy tej ustawy staną się zapisami martwymi, nie stosowanymi w praktyce parlamentarnej.

2. W art. 33 ustawy poselsko-senatorskiej zawarta jest reguła ogólna. Przy braku legalnej definicji pojęcia "dodatkowe zajęcie" (zarówno na gruncie tej ustawy, jak też innych aktów prawnych) przyjąć należy, iż chodzi tu o jakąkolwiek czynność, którą można by uznać za sprzeczną z wykonywaniem mandatu zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 teŹszej ustawy lub mogącą wywołać podejrzenie o nieufność wyborców co do sposobu wykonywania mandatu w związku z wykonywaniem danego "dodatkowego zajęcia".

Przyjąć należy, iż zgodnie z art. 33 ust. 2 poseł (senator) nie może wykonywać tego rodzaju zajęć ani w ramach dodatkowego zatrudnienia, ani na podstawie umów cywilno-prawnych, ani też innych stosunków prawnych a nade wszystko stosunków pozaprawnych.

Omawiana ustawa nie zawiera żadnych kryteriów do oceny, czy zajęcia mające być wykonywane w przyszłości (lub już wykonywane), wypełnia dyspozycję art. 33 ust. 2. Ustawa nie określa bowiem nawet przykładowo, które zajęcia kolidują z wykonywaniem mandatu (lub mogłyby wywołać podejrzenie kolidowania). W związku z powyższym przyjęć należy, iż za każdym razem, kiedy dojdzie do domniemania naruszenia zakazu wynikającego z art. 33 ust. 2 oceny takiej będą dokonywały odpowiednio Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich oraz Regulaminowa i Spraw Senatorskich, które to komisję m.in. rozpatrują zarzuty niewykonywania przez posłów (senatorów) obowiązków poselskich (senatorskich) oraz zachowania nie odpowiadającego godności posła (senatora).

Wyraźnie jednak podkreślić należy, iż zajęcia dodatkowe wykonywane przez posłów (senatorów) jako takie są dopuszczalne i to bez zgody Marszałka, chyba że w danym konkretnym przypadku Marszałek Sejmu (Senatu), a w efekcie Komisja Regulaminowa zajmie stanowisko, iż występuje kolizja, o której stanowi art. 33 ust. 2 ustawy poselsko-senatorskiej.

3. Formuła "dobro Narodu" jest bardzo trudna do interpretacji. Niezmiernie trudno ocenić, jakie zachowanie świadczyć może o tym, że deputowany przestał kierować się dobrem Narodu i wskazać kryteria wedle których można stwierdzić, że przestał chronić "interesy narodowe", podejmując określone zajęcia.

Pojęcie "dobro Narodu" traktować należy jako klauzulę generalną, czyli zwrot odsyłający do ocen pozaprawnych. Zatem w razie sporu o przestrzeganie art. 33, rozstrzygnięcie musi każdorazowo opierać się na odrębnej ocenie wszystkich okoliczności faktycznych oraz ustaleniu, co w danym momencie stanowić będzie naruszenie interesu ogólnonarodowego. Interpretacja pojęcia "dobro Narodu" będzie miała charakter wybitnie subiektywny, a jego treść może okazać się zmienna w czasie wobec braku jakichkolwiek ustawowych kryteriów pomocniczych. Dodatkową trudność jaką należy przewidywać w praktyce, stanowi sprzeczność mogąca powstać między interesem ogólnospołecznym a interesem lokalnym, interesem jakiejś grupy społecznej, którą poseł (senator) zechce poprzeć czy reprezentować. Idea mandatu wolnego wyrażona w art. 6 Małej Konstytucji jest pewnym wzorcem, modelem, który w rzeczywistości (zwłaszcza w tej kadencji parlamentu) może jeszcze pozosta-

wać pod wpływem idei mandatu imperatywnego. Zwrócić uwagę należy na fakt, iż ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów w art. 1 zawierała identyczne wyrażenie "kierując się dobrem Narodu".

Ponieważ, jak stwierdzono wyżej, art. 33 odwołuje się do klauzul generalnych i nie zawiera żadnych kryteriów pomocniczych, ocena:

- czy dany przejaw aktywności winien zostać przedstawiony w trybie art. 33 ust. 1,

- czy dane zajęcie dodatkowo narusza dyspozycję art. 33 ust. 2,

- bądź grozi naruszeniem tej dyspozycji

zależeć będzie od konkretnego stanu faktycznego.

4. Próbuując określić rodzaj "dodatkových zajęć", o których mowa w omawianym art. 33 należy mieć na uwadze założenie, że wszelkie ograniczenia jednostkowych praw parlamentarzystów muszą mieć charakter wyjątkowy (patrz uchwała z dnia 13 kwietnia 1994 r. w sprawie wykładni art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne - sygn. akt W 2/94).

Należy też mieć na uwadze, iż przez określenie w art. 33 obowiązków poselsko-senatorskich za pomocą wyrażeń nieostrych, ustawodawca powierzył interpretację tych unormowań samym parlamentarzystom, ich sumieniom, dbałości o ich dobre imię i zaufanie wyborców. Jednak ogólnikowe określenie tych obowiązków dopuszcza większą swobodę w ustalaniu granic ich naruszenia. Z tego punktu widzenia można powiedzieć, że unormowania zawarte w art. 33 są "rodzajem ustawowego ostrzeżenia przed możliwością uwikłania się, przy podejmowaniu zajęć, w sytuację pozwalającą postawić zarzut sprzeniewierzenia się powinnościom wynikającym z art. 1 ust. 1 ustawy" (Z. Jarosz - *Uwagi na tle art. 33 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (w nieopublikowanej opinii)).

Jak czytamy bowiem, w "Uzasadnieniu" do projektu ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Druk Sejmowy nr 778):

"Projekt ustawy zgodnie z bardzo często zgłaszanymi propozycjami formuluje normę, zgodnie z którą poseł (senator) nie może podejmować dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. O podjęciu dodatkowych zajęć poseł (senator) miałby obowiązek za-

wiadomić Marszałka Sejmu (Senatu). Rozwiązanie to stymulowałoby kontrolę środowiskową nad dodatkowymi dochodami parlamentarzystów. Byłoby też zachętą do bardziej wnikliwej selekcji prozycji otrzymywanych przez posłów i senatorów".

5. Rozważając kwestię, czy w art. 33 ustawy chodzi wyłącznie o zajęcia o charakterze dochodowym, można postawić tezę, że przepisy tego artykułu odnoszą się również do zajęć nieodpłatnych. O ile bowiem, z art. 25 ustawy wynika iż mamy do czynienia z dodatkowymi źródłami dochodu (dodatkowymi wobec uposażenia parlamentarnego), o tyle z art. 33 takiego wniosku wyprowadzić nie można, zważywszy na inny cel tego unormowania. Przepisy art. 25 ustalają bowiem sytuacje, w których deputowany może przejść na zawodowe pełnienie mandatu i będzie wówczas otrzymywał uposażenie poselskie (senatorskie) zastępujące otrzymywane dochody oraz sytuacje, kiedy ze względu na uzyskiwane dochody (praca, działalność gospodarcza lub otrzymywane świadczenie emerytalno-rentowe) nie będzie uprawniony do tego uposażenia (za wyjątkiem przewidzianym w art. 25 ust. 4). Przepisy zaś, art. 33 oprócz odpłatnych zajęć dodatkowych wykonywanych, np. w ramach umów prawa cywilnego odnoszą się do wszelkich zajęć - w tym o charakterze niezarobkowym, w szczególności tych, które mogłyby pozostawać w sprzeczności z wykonywaniem mandatu albo mogących podważyć zaufanie wyborców do mandatariusza (a więc zajęć mogących wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność).

Określenia "zajęcia dodatkowe" i "zajęcia" odnoszą się w naszym ustawodawstwie do pragmatyk służbowych (np. NIK, prokuratury, pracowników wymiaru sprawiedliwości, PAN, Państwowej Służby Cywilnej, pracowników samorządowych). Zakaz wykonywania owych zajęć dodatkowych wynika głównie z dbałości o niezależność, interes, dobre imię instytucji, pełnionej funkcji czy zawodu. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że w pragmatykach tych chodzi nie tylko o zajęcia o charakterze zarobkowym, lecz także o wszelkie zajęcia mogące wywołać podejrzenie o stronniczość czy interesowność (mówi się np. o zajęciach w ramach określonych stosunków prawnych, jak też o zajęciach wykonywanych poza tymi stosunkami).

Znaczącego rozróżnienia pojęcia "zajęcia dodatkowe" dokonano w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz.

324), która w art. 25c ust. 1 stanowi, iż *"powierzenie funkcji kierowniczej w podmiocie gospodarczym może być uzależnione od powstrzymywania się od podejmowania dodatkowych zajęć zarobkowych"*. W zacytowanym przepisie pojawia się określenie "dodatkowe zajęcia zarobkowe", które wskazuje, iż ustawodawca ma również na uwadze istnienie "zajęć dodatkowych" wykonywanych niezarobkowo. Gdyby intencją projektodawców ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora było zawężenie w art. 33 pojęcia "dodatkowe zajęcie" jedynie do zajęć odpłatnych, wzorem ustawy o działalności gospodarczej winni byli użyć zwrotu "dodatkowe zajęcia zarobkowe".

W uchwale z dnia 2 czerwca 1993 r. (sygn. akt W. 17/92) Trybunał Konstytucyjny, przyjmując wykładnię funkcjonalną pojęcia "wykonywanie innych zajęć" (w spółkach prawa handlowego) z art. 1 ust. 1 "ustawy antykorupcyjnej" stwierdził, iż:

"Zaangażowanie w strukturę organizacyjną spółki, choćby nietrwale prowadzi do konieczności myślenia w kategoriach interesu spółki. Jest to racja, dla której zakazane jest piastowanie stanowisk we władzach spółki, choćby nieodpłatne lub odpłatne na innych zasadach niż umowa o pracę. Takie samo ratio legis stoi za zwrotem "innego zajęcia w spółce".

W związku z powyższym każde dodatkowe (bez względu na odpłatność czy nieodpłatność, dorywczość czy stałość danego zajęcia, wysokość osiągniętych z tego tytułu dochodów oraz fakt otrzymywania, bądź nieotrzymywania uposażeń poselskich lub senatorskich), powinno podlegać przepisom art. 33 omawianej ustawy.

Na marginesie naszych rozważań, wskazać należy na potencjalne sytuacje, w których strona po wykonaniu ustalonych zadań jest wynagradzana nie w drodze zapłaty wynagrodzenia, ale np. w formie rodzinnego wyjazdu zagranicznego, nieodpłatnego użytkowania samochodu (tj. użyczenia) itp. Wobec następujących przeobrażeń własnościowych, społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza wobec rodzącego się lobbingu - sytuacje takie są jak najbardziej realne. Jak czytamy bowiem, w głosie do uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1994 r. (sygn. akt W. 2/94) publikowanej w "Przebiegu Sejmu" nr 3(7)/94 *"w historii światowego parlamentarizmu nie brakuje przykładów dla interesu publicznego fatalnych skutków powiązania*

*deputowanych z podmiotami gospodarki prywatnej i dysponowania przy tym środkami publicznymi". Można powiedzieć, że choć "dobro Narodu" nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem "interes publiczny", to *ratio legis* art. 33 ust. 2 w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu sprowadza się do tego, by parlamentarzyści podejmując jakiegokolwiek zajęcia dodatkowe mieli na uwadze przede wszystkim interes publiczny.*

2 października 1996 r.

**OBLIGATORYJNOŚĆ OPINII KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA
DO PROJEKTU USTAWY O UJAWNIENIU PRACY LUB SŁUŻBY
W ORGANACH BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA LUB
WSPÓLPRACY Z NIMI W LATACH 1944 - 1990, OSÓB
PEŁNIĄCYCH FUNKCJE PUBLICZNE**

WOJCIECH ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI

Prezydium Komisji Nadzwyczajnej do Rozpatrzenia Projektów Ustaw Lu-stracyjnych zleciło sformułowanie opinii prawnej na temat: "Obligatoryjność i wiążący zakres opinii Krajowej Rady Sądownictwa dla projektu ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nim w latach 1944 - 1990, osób pełniących funkcje publiczne, w kontekście określonej fazy prac komisji".

W ocenie autora niniejszej opinii chodzi więc o udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy rozpatrywany przez Komisję Nadzwyczajną projekt ustawy powinien być przedstawiony Krajowej Radzie Sądownictwa w celu wyrażenia przez nią opinii odnośnie do rozwiązań zawartych w projekcie? Innymi słowy: czy, w kontekście rozwiązań zawartych w projekcie, istnieje prawny obowiązek przedstawienia projektu Krajowej Radzie Sądownictwa w celu umożliwienia jej prezentacji stanowiska?

W przypadku, gdyby odpowiedź była pozytywna chodzi również o rozstrzygnięcie kwestii, w jakiej fazie postępowania ustawodawczego należy wystąpić o opinię Krajowej Rady Sądownictwa oraz który organ powinien wystąpić z wnioskiem w tej sprawie do Rady?

Drugą kwestią, zawartą w powyższym temacie, która wymaga wyjaśnienia jest zagadnienie: czy opinia Krajowej Rady Sądownictwa o projekcie "ma wiążący charakter"?

1. Krajowa Rada Sądownictwa jest organem samorządu zawodowego sędziów utworzonym w celu stania na straży niezawisłości sędziowskiej i niezależności sądów (por. art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r.; Dz. U. z 1989 r. Nr 73, poz. 435 z późn.zm.).

Art. 2 powołanej ustawy zawiera przykładowe wyliczenie kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa stwierdzając w pkt. 7, iż Rada "wyraża stano-

wisko co do propozycji zmian ustroju sądów, a także w **innych sprawach dotyczących warunków ich funkcjonowania**", z kolei pkt 8 cytowanego artykułu stanowi, iż Rada "zapoznaje się z projektami aktów normatywnych dotyczących sądownictwa".

Nie podlega zatem kontrowersjom, iż Rada ma obowiązek przedstawienia swojego stanowiska co do projektów ustaw, które bądź zawierają propozycje zmiany ustroju sądów, bądź też dotyczą warunków ich funkcjonowania.

Zdaniem autora niniejszej opinii bezsporne jest również, iż przepis zawarty w art. 2 pkt 7, obok analizowanej wyżej normy (kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa), kryje również normę nakładającą obowiązek przedkładania Krajowej Radzie Sądownictwa wszelkich propozycji legislacyjnych, które mieszczą się w zakresie przedmiotowym zakreślonym w powyższym przepisie.

W szczególności w odniesieniu do projektów ustaw normatywny sens tego przepisu oznacza nie tylko, iż Rada posiada kompetencję opiniowania projektów wprowadzających zmiany ustroju sądów bądź projektów, których regulacje wpływają na warunki ich funkcjonowania, lecz oznacza również, iż podmioty występujące z inicjatywą ustawodawczą w tej sprawie obowiązane są przedstawić projekt Radzie w celu wyrażenia przez nią stanowiska.

Obowiązek taki potwierdza niejako wymóg Regulaminu Sejmu zawarty w art. 31 ust. 3. W myśl tego przepisu uzasadnienie projektu powinno przedstawiać "wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów ustawy".

Dodajmy w tym miejscu, iż jeśli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada - w ocenie Prezydium Sejmu - wymogom Regulaminu to Prezydium może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy (art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu).

2. Podobny, jak w ustawie o Krajowej Radzie Sądownictwa, obowiązek konsultowania projektów wprowadzających zmiany w przepisach regulujących określoną materię zawarty jest jeszcze, w co najmniej dwóch ustawach znanych autorowi. Obowiązek taki ustanawia art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34 z późn.zm.) stanowiący, że do zadań Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

należy "opiniowanie projektów aktów ustawodawczych oraz umów międzynarodowych dotyczących radiofonii i telewizji".

Podobnie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234 z późn.zm.) stanowi w ust. 1, że "Ogólnokrajowa organizacja międzyzwiązkowa, a także ogólnokrajowy związek zawodowy reprezentatywny dla pracowników większości zakładów pracy mają prawo opiniowania założeń i projektów ustaw oraz aktów wykonawczych do tych ustaw w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych".

Ust. 2 tego artykułu stanowi ponadto, iż "organy władzy i administracji państwowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założenia albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii, nie dłuższy jednak niż 30 dni. Nieprzedstawienie opinii we wskazanym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia".

Wreszcie ust. 3 stanowi, iż "w razie odrzucenia w całości lub w części stanowiska związku właściwy organ administracji państwowej lub samorządu terytorialnego informuje o tym związek na piśmie, podając uzasadnienie swojego stanowiska. W razie rozbieżności stanowisk związek może przedstawić swoją opinię na posiedzeniu właściwej komisji sejmowej, senackiej lub samorządu terytorialnego".

Mimo różnic pomiędzy każdą z przywołanych w tym miejscu regulacji stwierdzić należy, iż wspólne im jest ustanowienie uprawnienia określonych organów do opiniowania projektów ustaw dotyczących określonej materii, jak również to, iż korelatem tego uprawnienia jest obowiązek podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej do przedstawiania tym organom w celu zajęcia przez nie stanowiska projektów ustaw podlegających ich kompetencji.

Nie ulega również wątpliwości, iż obowiązek ten realizuje się w momencie przedstawienia projektu właściwemu organowi celem konsultacji. Obowiązek ten realizuje się zatem niezależnie od tego, czy dany organ wyrazi swoje stanowisko, czy też swojej opinii nie przedstawi.

Stwierdzić również należy, iż w każdym z trzech analizowanych w tym miejscu przypadków, przedstawione przez uprawniony organ stanowisko nie

jest w żadnej mierze wiążące. Stanowisko takie jest opinią danego organu na temat rozwiązań zawartych w projekcie.

Instytucja konsultacji inicjatyw ustawodawczych z uprawnionymi organami ma na celu stworzenie możliwości wpływu określonych środowisk, grup społecznych lub instytucji na kształt regulacji, które mają ich dotyczyć. Regulacje ustanawiające obowiązek takich konsultacji w żadnej mierze nie ograniczają kompetencji ustawodawczych Sejmu.

3. Projekt ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990, osób pełniących funkcje publiczne (Druk Sejmowy nr 1582; dalej - projekt) przewiduje utworzenie Komisji Lustracyjnej, do właściwości której należeć by miało "rozpoznawanie spraw dotyczących pracy w organach bezpieczeństwa państwa lub świadomej niewymuszonej współpracy z tymi organami, w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do 10 maja 1990 r." (art. 1 ust. 2 projektu) - w wersji uzgodnionej przez Komisję Nadzwyczajną - "orzekanie o zgodności z prawdą oświadczeń dotyczących pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w ustawie albo współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 10 maja 1990 r." (wersja projektu z dnia 28 listopada 1996 r.).

Projekt zawiera w art. 9 - 11 postanowienia, w myśl których Komisja Lustracyjna składać by się miała z 15 sędziów: (art. 9 ust. 1 "a) 6 sędziów Sądu Najwyższego (Izby Karnej i Wojskowej), b) 6 sędziów Sądu Apelacyjnego, c) 3 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego"), "członkowie Komisji Lustracyjnej" mieli by być "wybierani w trybie przewidzianym dla wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa", a "skład Komisji wybierany" byłby "uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego".

Nie jest przedmiotem niniejszej opinii analiza poprawności tak skonstruowanego trybu wyboru członków Komisji Lustracyjnej. W tym miejscu autor ograniczy się do konstatacji, iż intencją twórców projektu było: z jednej strony - utworzenie składu Komisji z sędziów Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, z drugiej zaś - "wyłanianie składu Komisji zostaje powierzone środowisku sędziowskiemu" (por. uzasadnienie projektu) - co w projekcie przyjmuje postać - wyboru składu Komisji uchwałą Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego.

Należy uznać, że konstrukcja składu Komisji Lustracyjnej zawarta w projekcie należy do kategorii spraw, które dotyczą warunków funkcjonowania sądów, a zatem mieści się w zakresie przedmiotowym normy zawartej w cyt. wyżej art. 2 pkt 7 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa. Wydaje się więc, iż projekt ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990, osób pełniących funkcje publiczne powinien być przedstawiony przez wnioskodawców Krajowej Radzie Sądownictwa, w celu umożliwienia jej przedstawienia opinii. Zgodnie z cyt. wyżej art. 31 ust. 3 uzasadnienie projektu powinno informować o przedstawionej przez Radę opinii.

4. Konsekwencją stanu rzeczy, w którym wnioskodawcy nie przedłożyli Radzie projektu na etapie realizacji inicjatywy ustawodawczej, jest pytanie: czy obowiązek taki "przechodzi" na organy Sejmu?

Zdaniem autora niniejszej opinii, obowiązek konsultowania z Krajową Radą Sądownictwa projektów zmian ustroju sądów oraz spraw dotyczących ich funkcjonowania związany jest z pierwszą fazą postępowania ustawodawczego - realizacją inicjatywy ustawodawczej. Innymi słowy obowiązek ciąży ten jedynie na wnioskodawcy. Obowiązujące przepisy nie pozwalają na wyrowadzenie takiego obowiązku w odniesieniu do organów Sejmu. Wydaje się, iż interpretacja przeciwna, w istotny sposób ograniczałaby kompetencje ustawodawczą Sejmu i autonomię jego organów.

Niemniej wydaje się całkowicie dopuszczalne wystąpienie przez komisję rozpatrującą projekt do Krajowej Rady Sądownictwa z wnioskiem o zajęcie przez nią stanowiska. Możliwość taka wydaje się istnieć zarówno w ramach art. 39 ust. 1 Regulaminu Sejmu: "Przy rozpatrywaniu projektów ustaw (uchwał) komisje (...) mogą wysłuchiwać także opinii zaproszonych ekspertów", jak również w oparciu o instytucję opinii komisji sejmowej - art. 86 Regulaminu Sejmu. Zgodnie z jego ust. 1 "Opinia zawiera stanowisko (*komisji*) w określonej sprawie; komisja może przedstawić opinię organom wymienionym w art. 85 ust. 1, a także innym centralnym urządnom i **instytucjom państwowym** (...).

Ust. 2: "Komisja może zwrócić się do adresata opinii o przedstawienie stanowiska w sprawach podniesionych w opinii (...)

3 grudnia 1996 r.

**W SPRAWIE ZASADNOŚCI WNIOSKU OGÓLNOPOLSKIEGO
POROZUMIENIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH Z DNIA
22 KWIECZNIA 1996 R., SKIEROWANEGO
DO TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO (SYGN. AKT K.13/96)**

WITOLD PAWEŁKO

Tematem ekspertyzy jest sprawa zasadności wniosku OPZZ z dnia 22 kwietnia 1996 r. o zbadanie konstytucyjności art. 25 ust. 13 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1 z późn.zm.).

We wniosku OPZZ został sformułowany zarzut niekonstytucyjności art. 25 ust. 13 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 wyżej cytowanej ustawy, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 grudnia 1995 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 34). W myśl zaskarżonego art. 25 ust. 13, bezrobotnemu, który nabył prawo do zasiłku "wyłącznie w wyniku zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, zasiłek przysługuje przez okres równy okresowi tego zatrudnienia, nie dłużej jednak niż 12 miesięcy". Zdaniem Wnioskodawcy, skrócenie okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych, o których wyżej mowa, pozostaje w kolizji z zasadami wynikającymi z art. 1, 3 i 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., a w szczególności z zasadą równości obywateli wobec prawa. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych wyraża pogląd, że o okresie zasiłkowym nie powinien decydować rodzaj pracy lub status pracodawcy, lecz "tylko okoliczności związane z faktem świadczenia pracy".

Wniosek OPZZ w przedmiotowej sprawie nie wydaje się zasadny z następujących względów. Przede wszystkim należy mieć na uwadze odmienną sytuację faktyczną osoby zatrudnionej w ramach prac interwencyjnych lub przy robotach publicznych. Otóż w okresie wykonywania wspomnianych prac bądź robót osoba ta już korzysta, w sposób pośredni, z *sui generis* zasiłku, którego źródłem jest Fundusz Pracy. Stosownie bowiem do znowelizowanego art. 19 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu,

rejonowy urząd pracy zwraca pracodawcy, który zatrudnił w ramach prac interwencyjnych na okres do 6 miesięcy skierowanych bezrobotnych, część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne tych bezrobotnych w wysokości uprzednio uzgodnionej. Analogiczne rozwiązanie przewiduje art. 20 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym rejonowy urząd pracy zwraca organizatorowi robót publicznych część kosztów, o których wyżej mowa.

Na podstawie art. 19 ust. 2, rejonowy urząd pracy może dokonywać w takim samym zakresie i na takich samych zasadach zwrotu poniesionych przez pracodawcę kosztów z tytułu zatrudnienia do 12 miesięcy skierowanych bezrobotnych, w ramach prac interwencyjnych. Z kolei art. 20 ust. 2 ustawy stanowi, że również w przypadku robót publicznych rejonowy urząd pracy może zwracać organizatorom tych robót część poniesionych kosztów z tytułu zatrudnienia do 12 miesięcy skierowanych bezrobotnych.

Gwoli ścisłości wypada dodać, że omówione przepisy art. 19 i 20 ustawy limitują, w sposób parametryczny, górną granicę zwrotu kosztów.

W konkluzji należy stwierdzić, że dokonywana przez rejonowy urząd pracy refundacja części kosztów poniesionych z tytułu zatrudnienia bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych (art. 57 ust. 1 pkt 5 ustawy) jest w istocie rzeczy szczególną formą świadczenia na rzecz bezrobotnych, którzy we własnym zakresie nie byli w stanie znaleźć sobie odpowiedniego zatrudnienia poza sferą robót publicznych i prac interwencyjnych, organizowanych z inicjatywy bądź z inspiracji rejonowych urzędów zatrudnienia. W tym stanie faktycznym wydaje się dopuszczalne odmienne unormowanie okresu pobierania zasiłku przez tych bezrobotnych, którzy nabyli prawo do zasiłku tylko i wyłącznie w wyniku zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Obowiązujący - do czasu nowelizacji ustawy także w odniesieniu do tej kategorii bezrobotnych - przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy, stanowi m.in., że prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnemu, jeżeli w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania się w rejonowym urzędzie pracy był on zatrudniony łącznie przez okres co najmniej 180 dni. A zatem, do czasu wejścia w życie ustawy nowelizującej z dnia 22 grudnia 1995 r. bezrobotny, który był zatrudniony przez 6 miesięcy, np. przy robotach publicznych i korzystał przez to z pośredniej formy

świadczenia na jego rzecz, nabywał następnie prawo do bezpośredniego pobierania zasiłku przez okres 12 miesięcy, na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z ugruntowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego tezą, zasada równości polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących (OTK 1986-1993; t. II, s. 777). W opiniowanym przypadku cechą istotną grupy bezrobotnych, o których mowa w zaskarżonym art. 25 ust. 13 ustawy, jest fakt korzystania przez nich z pośredniej formy świadczenia, w postaci refundacji części kosztów ich zatrudnienia przy pracach interwencyjnych lub robotach publicznych. Jest rzeczą bezsporną, że cechą tą nie charakteryzują się pozostali bezrobotni, a więc bezprzedmiotowy byłby zarzut nierównego traktowania obu tych grup. Z kolei wypada przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem TK "istnieje ścisły związek między sprawiedliwością a równością w prawie (...). Sprawiedliwość wymaga, aby różnicowanie prawne poszczególnych podmiotów (ich kategorii) pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów" (*ibid.*, s. 1055). Wyrażam pogląd, że art. 25 ust. 13 zaskarżonej ustawy nie pozostaje w sprzeczności z tak rozumianą zasadą sprawiedliwości.

17 października 1996 r.

**CZY I JAKIE MOGĄ ISTNIEĆ ZAGROŻENIA DLA
UŻYTKOWNIKÓW WIECZYSTYCH GRUNTÓW NA ZIEMIACH
ZACHODNICH PO WSTĄPIENIU POLSKI
DO UNII EUROPEJSKIEJ?**

DARIUSZ CHRZANOWSKI

Przedmiotem niniejszej opinii jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. W jakiej sytuacji prawnej znajdują się właściciele i użytkownicy wieczności nieruchomości położonych na tzw. Ziemiach Zachodnich i Północnych?

2. Jaka będzie sytuacja prawna tych osób po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej?

Udzielając odpowiedzi na postawione powyżej pytania należy mieć na uwadze mocno eksponowaną w ostatnim czasie na łamach prasy opinię Społecznego Ruchu Uwłaszczeniowego Ziem Zachodnich i Północnych Polski o istnieniu zagrożenia dla tytułów prawnych obecnych użytkowników wieczystych gruntów położonych na tzw. Ziemiach Odzyskanych i obawach, że w przypadku przyjęcia Polski do Unii Europejskiej powstanie sytuacja, w której poprzedni właściciele - obywatele państwa niemieckiego, legitymujący się tytułami własności do nieruchomości położonych na tym obszarze, żądać będą zwrotu utraconej po 1945 r. własności.

I. Podstawowym aktem prawnym, który uregulował sprawy własności gruntów położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych był dekret Rady Ministrów z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87). Na mocy art. 2 powołanego dekretu z mocy samego prawa na własność Skarbu Państwa przeszedł wszelki majątek należący do:

- 1) Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska,
- 2) obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej,
- 3) niemieckich i gdańskich osób prawnych z wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego,

4) spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich albo przez administrację niemiecką lub gdańską,

5) osób zbiegłych do nieprzyjaciela.

Natomiast majątek niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego przeszedł z mocy samego prawa na własność odpowiednich polskich osób prawnych, w przypadku ich braku Rada Ministrów uchwałą oznaczała osobę prawną na którą przechodził taki majątek.

W celu zabezpieczenia własności m.in. ponemieckiej powołane zostały w 1946 r. Urzędy Likwidacyjne, które po skontrolovaniu i przejęciu majątku według inwentarza i bilansu otwarcia, przekazały majątki przechodzące z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub osób prawnych prawa publicznego w zarząd właściwym ze względu na rodzaj majątku ministerstwom lub organom samorządu terytorialnego albo organom innych osób prawnych prawa publicznego.

Właściwe ministerstwa mogły nadawać te majątki na własność osadnikom i repatriantom (w stosunku do Ziemi Odzyskanych konieczne było dodatkowo porozumienie z Ministerstwem Ziemi Odzyskanych).

Tak więc w przypadku nieruchomości, które przeszły z mocy samego prawa na własność Skarbu Państwa, a którymi następnie dysponował on nadając je na własność, sprzedając lub oddając w użytkowanie wieczyste obywatelom polskim brak jest podstaw do formułowania wniosków o możliwości dochodzenia przez byłych właścicieli - obywateli państwa niemieckiego - własności tych nieruchomości.

Obawy użytkowników tychże gruntów są bezzasadne, albowiem przepisy dekretu skutkowały utratą mocy prawnej wszystkich tytułów prawnych do nieruchomości istniejących przed dniem jego wejścia w życie. W związku z tym tytuły własności, którymi mogą ewentualnie legitymować się byli właściciele nie stanowią dzisiaj podstawy pozytywnego rozpatrzenia ich roszczeń żądających zwrotu nieruchomości.

II. Sytuacji użytkowników wieczystych nie zmieni również fakt przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, gdyż przepisy Unii nie zawierają żadnych postanowień w tej kwestii.

Obywatele państw Unii Europejskiej, jak również obywatele innych państw mają i najprawdopodobniej będą mieli prawo do nabywania nieru-

chomości na zasadach określonych obecnie ustawą z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. - Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245).

Odnosząc się do przepisów unijnych stwierdzić należy, że dyrektywy Wspólnot Europejskich nie formułują wyraźnie nawet prawa obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej do nabywania nieruchomości na terenie innych krajów członkowskich. Prawo takie wynika jedynie pośrednio z przepisów mających na celu usuwanie wszystkich ograniczeń swobody podejmowania działalności gospodarczej przez obywateli UE w dowolnym kraju członkowskim. Podstawową normą w tym zakresie jest zasada równego traktowania obywateli państwa przyjmującego i obywateli innych państw Unii.

Spółeczny Ruch Uwłaszczeniowy Ziemi Zachodnich i Północnych formułuje trzy następujące postulaty:

Pierwszy, dotyczy żądania zmiany przepisów w ten sposób, aby grunty gminne będące w użytkowaniu wieczystym osób fizycznych na powrót stały się własnością Skarbu Państwa.

Drugi, związany jest z żądaniem, aby grunty będące w użytkowaniu wieczystym osób, które nabyły nieruchomości od Skarbu Państwa jako ekwiwalent za mienie pozostawione na wschodzie - z mocy prawa stały się własnością tych osób.

Trzeci, dotyczy stworzenia możliwości dla pozostałych użytkowników wieczystych wykupienia na własność gruntów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym, przy zaliczeniu dotychczasowo poniesionych opłat na poczet końcowego rozliczenia wartości gruntu.

1. Pierwszy z postulatów sformułowany przez Społeczny Ruch Uwłaszczeniowy Ziemi Zachodnich i Północnych Polski jest nieracjonalny, a ewentualna próba jego realizacji związana z odebraniem gminom gruntów przekazanych im na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191, z późn.zm.), należących uprzednio do Skarbu Państwa. Niweczyłoby to istotę samorządu terytorialnego, działającego przede wszystkim w oparciu o mienie komunalne. Sam natomiast zarzut jakoby w wyniku przekazania tych gruntów przez Skarb Państwa gminom

nastąpiła jednostronna zmiana podmiotu umowy cywilno-prawnej skutkująca niekorzystnie dla drugiego podmiotu (tj. użytkowników wieczystych) jest niezrozumiałą i nie znajduje żadnego uzasadnienia w przepisach prawa.

Wydaje się, że postulat ten ma przede wszystkim podłoże finansowe, albowiem komunalizacja mienia dokonana wspomnianą ustawą nie zmieniła w sposób zdecydowany sytuacji prawnej osób posiadających w użytkowaniu wieczystym grunty, które stały się własnością gmin. Zmienił się natomiast podmiot uprawniony do pobierania i ustalania opłat za grunty będące przedmiotem użytkowania wieczystego.

Znaczne podwyższenie przez niektóre gminy w ostatnim czasie opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów wywołało - jak się wydaje - swoistą reakcję użytkowników wieczystych, która znalazła odzwierciedlenie w piśmie formułującym owe pytania. Nie jest ona jednakże wystarczającą przyczyną do przeprowadzenia przekształceń właścicielskich.

W tym miejscu wspomnieć należy, że zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. - Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, zm. Dz. U. z 1996 r. Nr 58, poz. 261) dochody z tytułu opłat za grunty znajdujące się w użytkowaniu wieczystym, a będące własnością gminy stanowią jej dochód własny.

2. Drugie z żądań Społecznego Ruchu Uwłaszczeniowego, dotyczące przekształcenia gruntów będących w użytkowaniu wieczystym osób, które nabyły je jako ekwiwalent za mienie utracone na wschodzie, w prawo własności jest bardzo racjonalne i możliwe do realizacji. Rozwiązanie takie przewiduje zresztą opracowany przez rząd projekt ustawy o gospodarce nieruchomościami (Druk Sejmowy nr 1892), który wpłynął do łaski marszałkowskiej.

Szerzej na temat rekompensat za mienie pozostawione na Wschodzie pisała Joanna Konecka-Dobrowolska w opinii prawnej w sprawie zasadności podjęcia inicjatywy ustawodawczej regulującej kwestie rekompensat za mienie pozostawione na terenach dawnych Kresów Wschodnich, skierowanej do Komisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej, która znajduje się do wglądu w archiwach Biura Studiów i Ekspertyzy oraz wspomnianej Komisji (ekspertyza z dnia 3 września 1996 r. patrz "Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" nr 3(21)96, s. 53).

3. Trzeci z postulatów, sformułowany przez Społeczny Ruch Uwłaszczeniowy dotyczy stworzenia możliwości dla użytkowników wieczystych wykupienia na własność gruntów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym, przy zaliczeniu dotychczasowo poniesionych opłat na poczet końcowego rozliczenia wartości gruntu, a także stworzenia możliwości regulowania należności z tytułu zakupu gruntu akcjami NFI, bonami prywatyzacyjnymi należnymi rencistom, emerytom i pracownikom sfery budżetowej oraz akcjami prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Rozważając możliwość uwłaszczenia obecnych użytkowników wieczystych nie sposób nie zauważyć wyłaniających się trudności dotyczących sposobu jego przeprowadzenia.

Po pierwsze wydaje się, że należałoby uwłaszczenia dokonać w skali całego kraju i ewentualnie połączyć je z likwidacją instytucji użytkowania wieczystego, gdyż straci ona *de facto* rację bytu.

Z takim rozwiązaniem wiązałyby się również inne konsekwencje. Gminy w wyniku uwłaszczenia pozbawione zostałyby znacznej części mienia komunalnego, które otrzymały na początku lat dziewięćdziesiątych, a tym samym części stałych dochodów, które mimo początkowych korzyści w dłuższym okresie mogłyby skutkować niekorzystnie dla ich budżetów.

Powstaje jednak pytanie: czy czy w skali kraju wszyscy użytkownicy wieczyci zainteresowani byłiby wykupieniem gruntu na własność. Pamiętać bowiem należy (co by złego nie można powiedzieć o samej instytucji użytkowania wieczystego i okolicznościach jej wprowadzenia do polskiego systemu prawa), że pozwoliła ona dużej części osób fizycznych, przy stosunkowo niskich nakładach finansowych (15 do 25% wartości gruntu przy ustanowieniu prawa użytkowania wieczystego) na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych. Obecnie zaś nie wszyscy użytkownicy wieczyci mogą być zainteresowani ich wykupieniem ze względu na konieczność poniesienia dodatkowych nakładów, na które mogą nie posiadać odpowiednich środków.

Natomiast zupełnie bezpodstawne jest żądanie zaliczenia na poczet wartości gruntu, przy jego rozliczaniu, opłat które wnosili użytkownicy wieczyci. Opłaty te bowiem nie były związane z zakupem nieruchomości i nie stanowiły w swej istocie części spłaty wartości gruntu. W związku z powyższym

stwierdzić należy, że ta część żądań Społecznego Ruchu Uwłaszczeniowego nie znajduje żadnego uzasadnienia.

Również nie wydaje się możliwe regulowanie należności z tytułu przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności na gruntach należących obecnie do gmin. Zgodnie bowiem z konstrukcją rządowego projektu ustawy o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Druk Sejmowy nr 1836) świadectwami rekompensacyjnymi regulować można należności wynikające ze zobowiązań wobec Skarbu Państwa (art. 11 ust. 2 i 3 projektu), a także nabywać za nie zgodnie z art. 11 ust. 1:

1) należące do Skarbu Państwa akcje spółek, przeznaczone do zbywania za świadectwa,

2) przedsiębiorstwa i zorganizowane części mienia przedsiębiorstw zbywanych przez Skarb Państwa,

3) mienie wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, zbywane przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Przyjęta konstrukcja jest słuszna, ponieważ to faktycznie Skarb Państwa, a nie gminy ponoszą odpowiedzialność za niewywiązanie się ze zobowiązań w stosunku do pracowników sfery budżetowej, emerytów i rencistów.

Reasumując stwierdzić należy, iż obawy użytkowników wieczystych gruntów położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych są nieuzasadnione i nie znajdują żadnych podstaw prawnych. Fakt wejścia Polski do Unii Europejskiej nie spowoduje istotnych zmian dla tej grupy podmiotów.

17 września 1996 r.

**W SPRAWIE MOŻLIWOŚCI PRYZNAWANIA OSOBOM
UPRAWNIONYM DO REKOMPENSAT ZA TZW. MIENIE
ZABUŻAŃSKIE GRUNTÓW LEŚNYCH ZBYWANYCH PRZEZ
LASY PAŃSTWOWE**

JOANNA KONECKA-DOBROWOLSKA

Podstawowym przepisem obowiązującego prawa pozwalającym na rekompensowanie repatriantom z terenów wschodnich utraty majątku nieruchomościowego pozostaje nadal art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn. - Dz. U. Nr 30, poz. 127 z 1991 r. z późn.zm.) stanowiący w ust. 1, iż "na pokrycie opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny sprzedaży działki budowlanej oraz ceny sprzedaży położonych na niej domów, budynków lub lokali, a także ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa osobom, które w związku z wojną rozpoczętą w 1939 r. pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących w skład obecnego obszaru Państwa, a które na mocy umów międzynarodowych, zawartych przez Państwo mają otrzymać ekwiwalent za mienie pozostawione za granicą, zalicza się wartość mienia nieruchomościowego pozostawionego za granicą."

Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż nie istnieje możliwość przyznania osobom, które pozostawiły majątek za granicą ekwiwalentu w postaci nieruchomości leśnej. Możliwe jest jedynie zaliczenie wartości mienia pozostawionego przez takie osoby za granicą na poczet ceny nabycia nieruchomości rolnej, przy czym musi to być nieruchomość będąca własnością Skarbu Państwa. Niestety nie ma podstaw do traktowania lasów, w tym również lasów państwowych, jako nieruchomości rolnych. Stąd też brak jest podstaw prawnych do przyznania osobom, które pozostawiły mienie za granicą w ramach ekwiwalentu za to mienie gruntów leśnych.

Brak stosownych uregulowań co do przyznawania w ramach ekwiwalentu osobom uprawnionym lasów powoduje, iż brak jest w tym zakresie również jakiegokolwiek orzecznictwa.

W dalszej części opinii postaram się przybliżyć przepisy i uregulowania odnoszące się do ekwiwalentu za tzw. mienie zabużańskie.

Z treści art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wynika wyraźnie, iż zobowiązania z tytułu rekompensat za "mienie zabużańskie" obciążają Skarb Państwa. Stąd też możliwość zaliczenia wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet ceny nabycia nieruchomości lub też na poczet opłat za użytkowanie wieczyste może dotyczyć tylko nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa nie zaś np. gminy, zaś sprawy o zaliczenie wartości tego mienia na poczet ceny nabycia nieruchomości rozpatrują terenowe organy administracji ogólnej, a więc właściwe miejscowo urzędy rejonowe.

W chwili obecnej przepis art. 81 ust. 1 jest w części nieaktualny, ponieważ wyłączona została możliwość zaliczania wartości mienia pozostawionego za granicą na poczet ceny sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (art. 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 3).

Prawo do rekompensaty zostało uzależnione od treści wiążących Polskę umów międzynarodowych. Umowy, do których odwołuje się ustawodawca to zawarte przez PKWN w dniu 9 września 1944 r. układy z Rządami Ukraińskiej SRR i Białoruskiej SRR oraz 22 września 1945 r. z Rządem Litewskiej SRR o ewakuacji obywateli polskich z terytorium tych republik oraz umowa zawarta 6 lipca 1945 r. pomiędzy rządami Polski i ZSRR o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego osób narodowości polskiej i żydowskiej mieszkających w ZSRR i o ich ewakuacji do Polski i o prawie zmiany obywatelstwa osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, mieszkających na terytorium Polski i o ich ewakuacji do ZSRR. Układy te nie pozwalały osobom ewakuowanym na dysponowanie ich majątkiem nieruchomym, były więc one pozbawione możliwości zbycia tego majątku, co równało się jego utracie.

Część osób narodowości polskiej, która nie powróciła do kraju na podstawie ww. umów uzyskała prawo do repatriacji na mocy umowy z dnia 25 marca 1957 r. zawartej pomiędzy rządem PRL a rządem ZSRR w sprawie terminu i sposobu dalszej repatriacji ze Związku Radzieckiego osób narodowości polskiej. Umowa ta dała możliwość powrotu do Polski osobom naro-

dowości polskiej i żydowskiej, które w dniu 17 września 1939 r. posiadały obywatelstwo polskie. Repatriacja ta odbywała się w trybie indywidualnym, a osoby z niej korzystające mogły zabrać z ZSRR swój dobytek ruchomy, nieruchomości zaś spieniężyć, a pieniądze przekazać na swój rachunek otwarty w NBP. Zgodnie z uchwałą SN z dnia 30 maja 1990 r. III CZP 1/90 (OSNCP 1990 r. z. 10-11, poz. 129) osobom powracającym do kraju na podstawie tej umowy, które pozostawiły na terenie ZSRR majątek nieruchomy i z przyczyn od siebie niezależnych nie zdołały nim rozporządzić przed powrotem do kraju również przysługują uprawnienia przewidziane w art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Zakres podmiotowy uprawnień przewidzianych w art. 81 cytowanej ustawy był wielokrotnie, nie bez racji zresztą, rozszerzany w kolejnych orzeczeniach Sądu Najwyższego.

Ostatecznie w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego utrwalił się pogląd, iż ekwiwalent, o którym mowa w art. 81 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przysługuje osobom, które:

- a) miały obywatelstwo polskie,
- b) zamieszkiwały we wrześniu 1939 r. na terenach wschodnich, nie wchodzących obecnie w skład terytorium Państwa Polskiego,
- c) pozostawiły na tych terenach majątek nieruchomy, za który nie uzyskały żadnego ekwiwalentu lub też uzyskały ekwiwalent nie wyczerpujący w całości uprawnień wynikających z art. 81 cytowanej wyżej ustawy ze względu na pominięcie wartości części mienia później ujawnionego,
- d) obecnie zamieszkują w Polsce.

Zgodnie z art. 81 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości prawo do ekwiwalentu za tzw. mienie zabużańskie przysługuje również spadkobiercom osób repatriowanych. Właściciel mienia nieruchomego pozostawionego za granicą może wskazać osobę z grona spadkobierców ustawowych, na której rzecz nastąpić ma zaliczenie wartości mienia (ust. 3), w razie zaś śmierci właściciela mienia nieruchomego pozostawionego za granicą uprawnienie do zaliczenia jego wartości na poczet ceny nabycia nieruchomości lub też opłat z tytułu użyt-

kowania wieczystego przysługują łącznie wszystkim jego spadkobiercom, lub jednemu z nich, wskazanemu przez osoby uprawnione (ust. 4).

Wnioski o rekompensatę przewidzianą w art. 81 ust. 1 cytowanej ustawy można było składać do 31 grudnia 1992 r. W razie ich niezłożenia w tym terminie uprawnienie do rekompensaty wygasło.

Niestety, nie wiadomo jaki procent uprawnionych zdążył je złożyć w ustawowym terminie, wspomnieć jednak wypada, iż termin składania wniosków był już uprzednio kilkakrotnie przesuwany. Przyjąć zatem należy, iż zainteresowani zdążyli je złożyć. Problemem pozostaje faktyczna realizacja wniosków, mało jest bowiem nieruchomości Skarbu Państwa, które można byłoby przeznaczyć na rekompensaty. Dotychczasowe uregulowania prawne nie przewidywały żadnych innych form rekompensaty np. w postaci wypłat gotówkowych, czy też w formie bonów emitowanych przez Państwo.

Nową możliwość zaliczenia mienia pozostawionego za granicą na poczet ceny nabycia nieruchomości lub opłaty za użytkowanie wieczyste stworzyła ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. Nr. 79, poz. 363). Zgodnie z art. 16 tej ustawy osoby uprawnione do ekwiwalentu przewidzianego w art. 81 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości mogą nabywać nieruchomości przejęte od wojsk Federacji Rosyjskiej z zaliczeniem wartości pozostawionego za granicą mienia na poczet opłat z tytułu użytkowania wieczystego, lub ceny sprzedaży. Niestety, mimo tego uregulowania wiele osób spośród grona uprawnionych nie zdołało zrealizować swego prawa do rekompensaty.

Potrzebę ostatecznego uregulowania kwestii rekompensat dostrzegały podmioty uprawnione do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą. Zarówno w poprzedniej, jak i w obecnej kadencji Sejmu pojawiały się projekty ustaw przewidujące różne formy rekompensat za tzw. mienie zabużańskie. Nie sposób omawiać w tym miejscu wszystkich inicjatyw, ograniczę się więc jedynie do ich wymienienia.

W Sejmie I Kadencji znalazł się poselski projekt ustawy o reprivatyzacji (Druk Sejmowy nr 269 A), przewidujący rekompensaty dla osób, które utraciły nieruchomości w wyniku zmiany wschodnich granic RP po II wojnie światowej.

W Sejmie II Kadencji były aż 4 projekty przewidujące takie rekompensaty. Dwa z nich: poselski projekt ustawy o reprzywatyzacji i rekompensatach (Druk Sejmowy nr 201) autorstwa Unii Wolności oraz prezydencki projekt ustawy o reprzywatyzacji i rekompensatach (Druk Sejmowy nr 994) wniesiony przez Lecha Wałęsę zostały przez Sejm odrzucone. Dwa inne natomiast, tj. rządowy projekt ustawy o rekompensatach z tytułu utraty mienia przejętego z naruszeniem prawa na podstawie przepisów wydanych w latach 1944 - 1962 (Druk Sejmowy nr 1052) oraz poselski projekt ustawy o wygaśnięciu roszczeń reprzywatykacyjnych i rekompensatach za utracone mienie (Druk Sejmowy nr 991) są obecnie przedmiotem prac sejmowych. Oba te projekty przewidują przyznawanie rekompensat za tzw. mienie zabużańskie w formie bonów reprzywatykacyjnych.

Z powyższego zestawienia wynika, iż problem rekompensat za mienie pozostawione na terenach należących przed wojną do Państwa Polskiego i utracone wskutek działań wojennych oraz zmiany granic RP w 1945 r. od kilku już lat wzbudza zainteresowanie osób uprawnionych do występowania z inicjatywą ustawodawczą i stale czynione są próby uregulowania tej kwestii. Ilość projektów ustaw na ten temat dowodzi, iż jest to odpowiedź na konkretne zapotrzebowanie społeczne oraz, że istniejące regulacje prawne nie są doskonałe i wymagają zmian. Przy okazji nowej inicjatywy ustawodawczej można będzie zaproponować również przyznanie osobom uprawnionym ekwiwalentu w postaci gruntów leśnych będących w zarządzie Lasów Państwowych.

7 października 1996 r.

W SPRAWIE ZASAD USTALANIA WYSOKOŚCI PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI ORAZ STOSOWANIA ZWOLNIEŃ

WANDA WOJNOWSKA-CIODYK

Na tle przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31, z późn.zm.) regulujących zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości, w praktyce pojawia się wiele wątpliwości interpretacyjnych. Dotyczą one m.in. ustalania wysokości opodatkowania, przy uwzględnieniu ulg i zwolnień, które mogą być stosowane przez organy gminy. Konsekwencją zróżnicowanej interpretacji tych przepisów, jest bogate orzecznictwo sądowe, w części niejedolite, wobec zbyt ogólnych zapisów ustawy. Liczne problemy wynikające z niejasności tych uregulowań, sygnalizowane przez podatników znajduje odzwierciedlenie w zleceniach poselskich.

Oto przykłady:

1. "Czy w ramach przepisu art. 7 ust. 2 rada gminy może ustanowić częściowe zwolnienia (jeżeli mogą więcej - mogą i mniej)? Mogłoby to dotyczyć np. sklepów o powierzchni do ... m²?"

Art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wprowadza katalog obligatoryjnych zwolnień od podatku od nieruchomości, o charakterze przedmiotowo-podmiotowym.

W ust. 2 tegoż artykułu, ustawodawca przekazuje radzie gminy upoważnienia do stosowania jeszcze innych zwolnień. Upoważnienie to sformułowane jest w sposób bardzo ogólny, co w praktyce powoduje różnice w interpretacji, czego wyrazem jest dość bogate orzecznictwo sądowe, niejednokrotnie rozbieżne na tle analogicznych stanów faktycznych.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego podnoszona jest zasada, iż przy korzystaniu z uprawnień do stosowania zwolnień i ulg od podatku od nieruchomości, rada gminy powinna mieć na uwadze nie tylko względy fiskalne, ale także realizację innych celów, uznanych za ważne dla gminy, jak np. ożywienie gospodarcze, stworzenie zachęt do podejmowania działalności gospodarczej, ochrona środowisk zubożałych lub dotkniętych kryzysem gospodarczym, intensyfikacji eksportu

i przyciągnięcia kapitału zagranicznego (z sentencji wyroku SN z dnia 21 września 1994 r. III ARN 44/94, OSNAP Nr 11/94, poz. 168).

Należy również pamiętać, że uchwały rady gminy, w tym m.in. w sprawach podatkowych, wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawach, są przepisami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze gminy, tj. przepisami gminnymi w rozumieniu art. 40-41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r., Nr 13, poz. 74). Uchwały te, jako akty normatywne, nie mogą być adresowane do konkretnie, to jest imiennie określonych podmiotów. Muszą być adresowane do nie określonego kręgu osób, bez względu na to, jakiej faktycznie ich liczby będą dotyczyły.

Czy wobec tego, rada gminy może zwolnić od podatku od nieruchomości, właścicieli (użytkowników) małych obiektów handlowych, do określonej w uchwale rady powierzchni użytkowej? Moim zdaniem, taka uchwała nie miałaby uzasadnienia ani w aspekcie fiskalnym, ani gospodarczym, ani też społecznym. Globalne zwolnienie osób prowadzących działalność handlową na mniejszą skalę pomniejszyłoby przecież dochody gminy, gromadzone dla spełniania zbiorowych potrzeb wszystkich mieszkańców gminy. Trudno przy tym dopatrzeć się rekompensaty tego uszczerbku w pozytywnym oddziaływaniu "drobnego handlu" na takie zjawiska społeczne jak np.: ożywienie gospodarcze, redukcja bezrobocia, ochrona środowiska itp.

Zleceńodawca sugeruje tzw. zwolnienie częściowe. Polskie prawo podatkowe nie posługuje się pojęciem "częściowego zwolnienia podatkowego". W ustawach podatkowych funkcjonuje natomiast określenie ulg podatkowych, które mogą przybierać różne formy: odliczenia określonych wydatków od dochodu (przychodu) przed opodatkowaniem czy też od kwoty podatku, a także ulgi polegające na procentowym obniżeniu podatku w określonych przez ustawę okolicznościach. Takie ulgi przewiduje np. ustawa o podatku rolnym.

Generalne zastosowanie ulg w stosunku do określonej grupy podatników musi być jednakże przyznane ustawą, a ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, w art. 7 ust. 1 przyznaje obligatoryjne zwolnienia, a ust. 2 dotyczy innych zwolnień podatkowych niż w art. 1, które może wprowadzić rada gminy.

Zarówno w doktrynie prawa podatkowego, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowała się reguła, że przepisy prawa podatkowego muszą być stosowane wprost, nie podlegają więc wykładni rozszerzającej ani zawężającej. Jest to konsekwencją, z jednej strony - istoty stosunków administracyjnych, z drugiej - zasady sprawiedliwości podatkowej, przejawiającej się w powszechności i równości oposowania takie dyrektywy interpretacyjne jak: "jeżeli uprawniony może więcej - może i mniej" (*argumentum a maiori ad minus*) lub "co nie jest zakazane, jest dozwolone". Takie też stanowisko wyraził NSA stwierdzając w wyroku z dnia 24 maja 1993 r. w sprawie III SA 2017/92 (ONSA 4/1993, poz. 113), iż "Do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych (np. podatków) nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dowolne" (dozwolone), lecz zasadę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje".

Jak można sądzić, ustawodawca nieprzypadkowo nie uwzględnił w omawianej ustawie oprócz zwolnienia, również ulg podatkowych. Przyznał bowiem radzie gminy daleko idącą swobodę w kształtowaniu stawek podatkowych, stosownie do prowadzonej polityki lokalnej.

Należy zastrzec, że w praktyce stosowane są "zwolnienia częściowe". Np. z uzasadnienia sprawy SA/WR 1374/95 rozpatrywanej przez NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu, wynikało, że gmina zwolniła w pięćdziesięciu procentach od podatku od nieruchomości budynku mieszkalne, w których wprowadzono ekologiczny system ogrzewania. W wyroku z 8 września 1995 r. (publik. "Monitor Podatkowy" nr 3/1996, s. 86), sąd pominął ustosunkowanie się do faktu zastosowania takiego zwolnienia, stwierdzając w sentencji wyroku: "Zwolnienia od podatku od nieruchomości (częściowe lub całkowite) zastosowane na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.) mogą mieć charakter przedmiotowy jak i podmiotowy. Nie można jednak wyprowadzać różnic między podmiotami pozostającymi w takiej samej lub chociażby analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej, jednych uprzywilejowując, a drugich dyskryminując".

2. "Wiadomo, że niektóre gminy wprowadziły "strefy", w których obowiązują określone stawki podatku (strefa centrum, bliżej - dalej od centrum, etc.). Jakie mogą być podstawy takich ustaleń?"

W art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawodawca dokonał ogólnej klasyfikacji nieruchomości podlegających opodatkowaniu według ich cech rodzajowych i funkcjonalnych, przyporządkowując jednocześnie poszczególnym grupom tych nieruchomości, określone maksymalne stawki podatku. Do ustalania, w granicach maksymalnych stawek, stawek obowiązujących na terenie danej gminy, ustawodawca zobowiązał rady gmin.

Stawki podatku od nieruchomości mają charakter proporcjonalny (nie progresywny, rosnący np. przy większych powierzchniach). Jak zaznaczyłam w opinii z dnia 25 listopada, stawki powinny być równe dla wszystkich nieruchomości tego samego rodzaju, położonych na terenie danej gminy.

W literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie sądów administracyjnych, powszechny jest pogląd, że przepisy art. 5 ust. 1 ustawy nie wykluczają wprowadzenia przez radę gminy w uchwale ustalającej stawki podatkowe, dalszych podziałów nieruchomości na mniejsze grupy i różnicowania dla tych grup stawek podatkowych. Dobrą ilustracją takiego poglądu może być następujący fragment artykułu I. Lewandowskiej - *Podatek od nieruchomości (II)*, "Rzeczpospolita" Nr 221 z 23-24 września 1995 r.): "Dopuszczalne jest także dalsze różnicowanie przez rady gmin stawek obowiązujących na ich terenie. Rada może np. wyznaczyć niższe stawki od budynków wykorzystywanych dla określonego rodzaju działalności gospodarczej, np. niższe dla tych, w których prowadzona jest działalność usługowa, maksymalne dla działalności handlowej". Następnie autorka przytacza stanowisko A. Hanusza (w: *Podatki samorządowe*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa): "Wolno jej różnicować stawki także w zależności od położenia danej nieruchomości, jej atrakcyjności gospodarczej".

Odnosząc się do cytowanej interpretacji, można wysnuć następujący wniosek:

Na tle ogólnych przepisów art. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, trudno jest skutecznie zakwestionować pogląd, iż rada gminy nie może dokonać dalszego podziału nieruchomości, zachowując przyjęte przez ustawodawcę kryterium. Jeżeli np. znajduje uzasadnienie ekonomiczne, czy społeczne zróżnicowania obiektów, w których (na których) prowadzona jest działalność gospodarcza, w zależności od koncepcji rozwoju danej gminy

(określona produkcja determinowana zbytem, usługi, turystyka itp.), rada gminy może dla określonej grupy obiektów ustalić stawki preferencyjne.

Natomiast polemizowałabym z poglądem o dopuszczalności tzw. stref podatkowych w podatku od nieruchomości, tworzonych w zależności od atrakcyjności gospodarczej danej części gminy (miasta). Moim zdaniem, podział nieruchomości w zależności od miejsca położenia, wykracza poza przyjęte w ustawie kryterium cech funkcjonalnych.

Atrakcyjność gospodarcza kojarzy się jednoznacznie z potencjalną możliwością osiągnięcia wyższych dochodów z działalności prowadzonej przez podatnika podatku od nieruchomości, nie będących elementem konstrukcyjnym tego podatku.

Pogląd, iż wyłącznie cechy funkcjonalne nieruchomości, a nie dochody, czy wielkość majątku podatnika, stanowią kryterium różnicujące stawki podatku od nieruchomości, jest również powszechnie prezentowany w orzecnictwie NSA i sądów administracyjnych.

3. "Czy można znaleźć rozwiązanie (jeżeli z art. 7 ust. 2 nie jest to możliwe), wg którego duże supermarkety będą płaciły wyższe podatki od nieruchomości od małych obiektów handlowych, przy czym niezależnie od oczywistej zależności: powierzchnia nieruchomości - rozmiar działalności?"

W aktualnym stanie prawnym, wyznaczonym ustawą z 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, moim zdaniem, takiej możliwości nie ma. Rada gminy nie może ustalić stawek wyższych niż maksymalne, określone w art. 5 ust. 1 tej ustawy. Zależność, im wyższa powierzchnia tym wyższy podatek, jest oczywista, gdyż stawki podatkowe ustalone są od 1 m² powierzchni gruntu, na którym prowadzona jest działalność gospodarcza i 1 m² powierzchni użytkowej budynków.

Należy też podkreślić, że w sytuacji, gdy maksymalne stawki określone są w ustawie, zróżnicowanie tych stawek dla grup bardziej szczegółowych, niż to przewiduje ustawa, następować może tylko w jednym kierunku - ich obniżania, z uszczerbkiem dla budżetów gmin.

Z punktu widzenia natomiast podmiotów gospodarczych będących płatnikami podatku od nieruchomości, ich zmniejszenie jest korzyścią względną.

Podatek od nieruchomości jest bowiem kosztem uzyskania przychodów, im jest niższy, tym wyższy będzie podatek dochodowy, i *vice versa*.

6 grudnia 1996 r.

DOPUSZCZALNOŚĆ WPROWADZENIA MONOPOLU PAŃSTWA NA OBRÓT WĘGLEM W ŚWIETLE PRAWA POLSKIEGO

BARTOSZ PAWŁOWSKI

I. Rozważania nad prawną możliwością wprowadzenia monopolu państwa na obrót węglem rozpocząć należy nie od prawa wewnątrzrajowego, ale od obowiązujących nasz kraj umów międzynarodowych. Zastosowanie znajdzie tu Układ Europejski z dnia 16 grudnia 1991 r (układ ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony) - Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38.

Art 32 Układu nakłada na Polskę obowiązek stopniowego znoszenia monopolu handlowych, tak by zniesiona została wszelka dyskryminacja między podmiotami gospodarczymi polskimi i podmiotami gospodarczymi państw członkowskich wspólnot europejskich dotycząca warunków, zgodnie z którymi towary są nabywane i sprzedawane. Nie ulega wątpliwości, że monopol państwa na obrót węglem byłby właśnie monopolem handlowym.

Z kolei art. 65 Układu stanowi:

"W odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych lub przedsiębiorstw, którym przyznano specjalne lub wyłączne uprawnienia, Rada Stowarzyszenia zapewni, aby (...) kierowano się zasadami Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, szczególnie artykułem 90 (...)"

Dochodzimy w ten sposób do art. 90 ust. 1 i 2 Traktatu Rzymskiego, który stwierdza:

"1. W odniesieniu do przedsiębiorstw o charakterze publicznym oraz do przedsiębiorstw, które otrzymują od państwa specjalne lub wyłączne prawa, Państwa Członkowskie nie będą wydawać, ani utrzymywać w mocy żadnych środków sprzecznych z zasadami niniejszego Traktatu, a w szczególności z postanowieniami przewidzianymi w artykułach 7 oraz 85 do 94 włącznie.

2. Przedsiębiorstwa, którym powierzony został zarząd nad urządzeniami o ogólnym znaczeniu gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego, podlegają postanowieniom niniejszego Traktatu, w szczególności zasadom dotyczącym konkurencji, w granicach w jakich zastosowanie

tych postanowień nie utrudnia formalnie lub faktycznie wykonania szczególnych zadań, jakie zostały im zlecone. Rozwój wymiany nie powinien być naruszony w rozmiarach, które byłyby sprzeczne z interesami Wspólnoty".

(Wszystkie fragmenty Traktatu Rzymskiego cytowane są w tłumaczeniu zamieszczonym w: *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, w opracowaniu Anny Przyborowskiej-Klimczak i Ewy Skrzydło-Tefelskiej, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, Lublin 1994).

Artykuły do których odsyła ust. 1 art. 90 to tzw. reguły konkurencji Traktatu Rzymskiego.

Artykuł 90 ust. 2 nie określa co to są monopole skarbowe. Penelope Kent w swojej książce *European Community Law* (The M&E Handbook series, 1992) definiuje monopol skarbowy jako przedsiębiorstwo, którego głównym celem jest zwiększanie dochodów rządowych poprzez wykonywanie wyłącznego prawa (np. państwowy monopol na handel alkoholem). Przedsiębiorstwa takie z reguły działają jako monopole handlowe.

Jak z powyższego wynika monopole skarbowe mogą być częściowo wyłączone spod przepisów Traktatu, a w szczególności spod jego "reguł konkurencji". Przy czym ostatnie zdanie ustępu drugiego wskazuje na konieczność wąskiego inerpretowania zakresu tego wyłączenia.

Jednak cytowany wyżej art. 65 Układu nakazuje stosowanie całego Traktatu Rzymskiego, a nie tylko jego art. 90. Wobec tego należy stwierdzić, że monopole handlowe, a takim byłby monopol na obrót węglem, nie mogą korzystać ze zwolnienia spod "reguł konkurencji", nawet jeśli są jednocześnie monopolami skarbowymi w powyższym rozumieniu, albowiem naruszałoby to art. 37 Traktatu, który stanowi:

"Państwa członkowskie będą stopniowo przekształcały monopole państwowe o charakterze handlowym w taki sposób, by (...) nie występowała żadna forma dyskryminacji odnośnie do warunków zaopatrzenia i zbytu pomiędzy obywatelami państw członkowskich".

Wypada zauważyć, że w obecnej kadencji Sejmu pojawiły się już projekty ustaw dotyczących rozmaitych monopolii państwowych. Pozwolę tu sobie zacytować fragment stanowiska rządu wobec poselskich projektów ustaw o Państwowym Monopolu Spirytusowym (Druki Sejmowe nr 384 i 488):

"(...) budzi wątpliwość tworzenie monopolu typu gospodarczego w okresie podejmowania w Polsce prac związanych z dostosowywaniem ustawodawstwa do norm obowiązujących w Unii Europejskiej. Należy przy tym zwrócić uwagę na występujące w UE tendencje do ograniczania monopolu - do ich likwidacji włącznie. Jednocześnie w Polsce - mającej dostosowywać przepisy do obowiązujących w Europie Zachodniej - wprowadzony byłby monopol gospodarczy." (Warszawa, 31.07.1994 r.).

W konsekwencji należy stwierdzić, iż utworzenie nowego monopolu o charakterze handlowo-gospodarczym byłoby sprzeczne z postanowieniami Układu Europejskiego, a w szczególności art. 32 i 65 oraz z art. 37 i 90 Traktatu Rzymskiego.

II. Punktem wyjścia do rozważań nad możliwością utworzenia monopolu według prawa polskiego może być stwierdzenie, że brak jest jednoznacznej odpowiedzi na postawione w tytule pytanie.

Art. 6 utrzymanych w mocy przepisów Konstytucji RP z 1952 r., jedyny przepis konstytucyjny, który może tu mieć zastosowanie brzmi:

"Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej (...); ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w drodze ustawy".

Nie ma więc konstytucyjnego zakazu ograniczania swobody gospodarczej, jest natomiast konstytucyjnie przewidziana możliwość jej ograniczania. Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324, z późn.zm.) w art. 1 stanowi, że podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach. Chociaż art. 11 ustawy przewiduje ograniczenia owej równości poprzez koncesjonowanie niektórych jej działów, należy stanowczo stwierdzić, iż zasada prawa polskiego jest swoboda działalności gospodarczej, a wszelkie jej ograniczenia należą do wyjątków.

Należy także zauważyć, że ustawa o działalności gospodarczej dopuszcza ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej poprzez koncesje, ale nic nie mówi o ograniczaniu poprzez ustanawianie monopolu. Ponadto obowiązuje ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz. U. z 1995 r. Nr 80, poz. 405) wydana "w celu zapewnienia konkurencji, ochrony podmiotów gospodarczych narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrony interesów konsumentów".

tów (...)", co wyraźnie wskazuje na to, że zamiarem ustawodawcy jest, co najmniej, ograniczanie roli wszelkich istniejących monopolu i zapobieganie powstawaniu nowych. Nie ulega wątpliwości, że do istoty państwowego monopolu na obrót węglem należałyby działania określone w art. 4 ustawy antymonopolowej jako praktyki monopolistyczne; chodzi tu np. o ograniczanie dostępu do rynku innym podmiotom gospodarczym, ustalanie lub ograniczanie wielkości sprzedaży. Tymczasem art. 6 ustawy antymonopolowej zakazuje stosowania praktyk monopolistycznych, chyba że są one niezbędne ze względów techniczno-organizacyjnych lub ekonomicznych do prowadzenia działalności gospodarczej i nie powodują innego ograniczenia konkurencji; ciężar udokumentowania tych okoliczności spoczywa na podmiocie, który się na nie powołuje.

Należy także zwrócić uwagę na art. 12 ustawy antymonopolowej, który pozwala Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej - Urząd Antymonopolowy) na podział lub rozwiązanie przedsiębiorstw państwowych, posiadających pozycję dominującą (a tym bardziej monopolistyczną) na rynku, jeżeli trwale ograniczają konkurencję lub warunki jej powstawania.

W konkluzji należy stwierdzić, że chociaż powołanie ustawą państwowego monopolu na obrót węglem jest formalnie możliwe w świetle polskiego prawa krajowego (abstrahując od tematyki Układu Europejskiego), to wymagałoby udowodnienia, że jest to "niezbędne ze względów techniczno-organizacyjnych lub ekonomicznych" do prowadzenia tej działalności. Dówód taki wydaje się nie do przeprowadzenia. Byłoby to także sprzeczne z występującą w ciągu ostatnich kilku lat tendencją prawnogospodarczą do decentralizacji gospodarki.

18 października 1996 r.

INFORMACJE

ZESTAWIENIE PRZEPISÓW RANGI USTAWOWEJ ZAWIERAJĄCYCH "UREGULOWANIA ANTYKORUPCYJNE"

DARIUSZ CHRZANOWSKI

Aktem prawnym, którego postanowienia w całości poświęcone są regulowaniu problematyki antykorupcyjnej jest ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274, z późn.zm.). Poza przepisami wspomnianej ustawy przepisy o "charakterze antykorupcyjnym" rozrzucone są w wielu innych ustawach. Mają też one różny charakter, co dodatkowo w kontekście braku precyzyjnego określenia zarówno samego pojęcia "uregulowań antykorupcyjnych", jak również braku wskazania kryteriów określających podmioty, których przepisy takie miałyby dotyczyć zdecydowanie utrudnia poszukiwania.

W związku z powyższym dokonaliśmy selekcji przepisów prawnych rangi ustawowej wskazując w niniejszej informacji jedynie te spośród nich, które z jednej strony - uznaliśmy za najbardziej istotne, z drugiej natomiast - skierowane do zbliżonych kategorii adresatów.

Poza ramami niniejszej informacji znalazło się w ten sposób wiele przepisów rangi ustawowej. Między innymi przepisy kodeksu postępowania karnego i postępowania cywilnego, wskazujące sytuacje w których następuje lub może nastąpić wyłączenie sędziego (w pewnym sensie można również je uznać za "regulacje antykorupcyjne"), przepisy kodeksu handlowego, Prawa spółdzielczego, ustawy o działalności gospodarczej i innych.

W związku z przyjętą konwencją poszukiwań, "uregulowania antykorupcyjne" zawierają:

1. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. - Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, z późn.zm):

art. 53

"Nie może być sędzią osoba, której małżonek wykonuje zawód adwokata. Nie może być sędzią również osoba, której krewny do drugiego stopnia lub

powinowaty pierwszego stopnia wykonuje zawód adwokata na obszarze właściwości tego sądu wojewódzkiego."

art. 54

"Osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz małżonkowie nie mogą być sędziami w tym samym wydziale sądu ani brać udziału w tym samym składzie orzekającym."

art. 68

§ 1 *"Sędzia sądu rejonowego oraz sędzia sądu wojewódzkiego nie mogą podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania uprzedniej zgody prezesa właściwego sądu wojewódzkiego, a prezes sądu wojewódzkiego - bez uzyskania zgody Ministra Sprawiedliwości, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku naukowo - dydaktycznym, dydaktycznym lub naukowym, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego."*

§ 2. *"Sędziemu nie wolno także podejmować innego zajęcia, które by przeszkadzało w pełnieniu obowiązków sędziego albo mogło uchybiać jego godności lub zachwiać zaufanie do jego bezstronności."*

§ 3. *"O zamiarze podjęcia dodatkowego zatrudnienia, a także o podjęciu innego zajęcia sędzia jest zobowiązany zawiadomić prezesa właściwego sądu wojewódzkiego - Ministra Sprawiedliwości."*

Prezes sądu wojewódzkiego w stosunku do sędziów, a Minister Sprawiedliwości w stosunku do do prezesów sądów wojewódzkich, decydują o tym, czy podjęcie dodatkowego zatrudnienia na stanowisku pracownika naukowo - dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego."

2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. - Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70, z późn.zm.):

art. 15

"Prokuratorem nie może być osoba, której małżonek wykonuje zawód adwokata".

art. 49

ust. 1. *"Prokuratorowi nie wolno obok piastowanego stanowiska zajmować żadnego innego, z wyjątkiem stanowiska pracownika naukowo - dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego, jeżeli zajmowanie takiego stanowiska nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora."*

ust. 2. *"Prokuratorowi nie wolno wykonywać zajęć, które by przeszkadzały mu w pełnieniu obowiązków prokuratora albo mogły uchybiać godności jego urzędu lub podważać zaufanie do jego bezstronności".*

ust. 3. *"Prokurator Generalny - w stosunku do prokuratorów Prokuratury Krajowej, prokuratorów apelacyjnych oraz prokuratorów wojewódzkich, a prokurator apelacyjny - w stosunku do prokuratorów podległych mu jednostek organizacyjnych prokuratury, udziela zezwolenia na wykonywanie innych zajęć niż określone w ust. 2, jak również decyduje o tym, czy zajmowanie stanowiska naukowo - dydaktycznego, dydaktycznego lub naukowego nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków prokuratora."*

3. Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402):

art. 51

"Urzędnik służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez zgody dyrektora generalnego urzędu, ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami urzędnika służby cywilnej lub podważających zaufanie do tej służby."

4. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214):

art. 19

ust. 1. *"Urzędnik państwowy nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez uzyskania uprzedniej zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony"*.

ust. 2. *"Urzędnik państwowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność."*

5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. - Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74):

art. 24 a

ust. 1. *"Z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat."*

ust. 2. *"Przepis ust. 1 dotyczy również kierowników gminnych jednostek organizacyjnych."*

ust. 3. *"Przepis ust. 1 nie dotyczy radnych wybranych do zarządu, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie wyboru."*

art. 24 b

ust. 1. *"Osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej tej gminy. Przed przystąpieniem do wykonywania mandatu osoba ta obowiązana jest złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku wyborów przez właściwy organ wyborczy."*

6. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124, z późn.zm.):

art. 18

"Pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność."

7. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59):

art. 75

ust. 1. *"Pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne nie może wykonywać zajęć, które godziłyby w interes Najwyższej Izby Kontroli lub były niezgodne z jej zadaniami, a także pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami pracownika lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność."*

ust. 2. *"Pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne może podjąć dodatkowe zajęcie zarobkowe po uzyskaniu zgody Prezesa Najwyższej Izby Kontroli."*

8. Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. Nr 7, poz. 34):

art. 8

ust. 4. *"Nie można łączyć funkcji członka Krajowej Rady z posiadaniem udziałów albo akcji spółki, bądź w inny sposób uczestniczyć w podmiocie będącym nadawcą lub producentem radiowym lub telewizyjnym oraz z wszelką działalnością zarobkową, z wyjątkiem pracy naukowo - dydaktycznej w charakterze nauczyciela akademickiego lub pracy twórczej."*

9. Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. - Dz. U. z 1992 r. Nr 54, poz. 31, z późn.zm.):

art. 49

ust. 1. *"Żołnierzowi zawodowemu nie wolno, z zastrzeżeniem ust. 3, podejmować prac zarobkowych."*

ust. 2. *"Za pracę zarobkową w rozumieniu ust. 1 uważa się za pracę osobiście świadczoną w ramach stosunku pracy lub z innego tytułu, o ile ma ona charakter stały bądź przynosi stały dochód."*

ust. 3. *"Dowódca jednostki wojskowej może zezwolić żołnierzowi zawodowemu na wykonywanie pracy zarobkowej, jeżeli nie koliduje to z wykonywaniem zadań służbowych przez żołnierza oraz wpływa dodatkowo na podwyższenie jego kwalifikacji, a także nie narusza prestiżu zawodu żołnierza."*

ust. 4. *"Od obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę zarobkową jest zwolniony żołnierz zawodowy będący w stanie nieczynnym, z wyjątkiem*

przypadków o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 1 i 2." (tj. w sytuacji kiedy został przeniesiony w stan nieczynny:

- na swój wniosek, w celu sprawowania opieki nad najbliższym członkiem rodziny przez czas dłuższy niż sześćdziesiąt dni;
- z urzędu w razie uznania przez wojskową komisję lekarską za czasowo niezdolnego do zawodowej służby wojskowej, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że odzyska on zdolność do tej służby)

10. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180, z późn.zm.):

art. 49

"Funkcjonariusz nie może bez zezwolenia przełożonego podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą."

11. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179, z późn.zm.):

art. 62

"Policjant nie może bez zezwolenia właściwego komendanta wojewódzkiego podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą"

12. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462, z późn.zm.):

art. 67

"Funkcjonariusz nie może bez zezwolenia przełożonego podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą."

13. Ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. Nr 61, poz. 283):

art. 63

"Funkcjonariusz nie może bez zezwolenia właściwego kierownika jednostki organizacyjnej podejmować zajęcia zarobkowego poza służbą."

7 października 1996 r.

OCHRONA PRACY MŁODOCIANYCH I KOBIET W ZNOWELIZOWANYM KODEKSIE PRACY

ANNA JANICKA

Kodeks pracy był już wielokrotnie nowelizowany. Ostatnia zmiana miała miejsce 2 lutego 1996 r. (ustawa o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1996 r. Nr 24, poz. 110). W jej wyniku została dokonana całościowa reforma prawa pracy.

W niniejszej informacji przedstawię zagadnienia dotyczące ochrony pracy kobiet i młodocianych w świetle obecnie obowiązujących przepisów. Rozwiązania wprowadzone po ostatniej nowelizacji zostały zaznaczone kursywą.

W dziale ósmym kodeksu pracy zatytułowanym "Ochrona pracy kobiet" (art. 176 - 189) znajdują się przepisy dotyczące szczególnej ochrony pracy kobiet. Ostatnie zmiany wprowadzone w tym dziale zmierzają przede wszystkim do modyfikacji uprawnień pracowniczych związanych z ciążą i wychowywaniem dzieci w kierunku zbliżenia ich do standardów międzynarodowych.

Wyrazem tej ochrony jest:

1. Zakaz zatrudniania kobiet przy pracach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia (art. 176 kp)

Zakaz powyższy ma na celu ochronę zdrowia pracujących kobiet, która realizowana jest poprzez ustanowienie wykazu prac szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia kobiet. Odnosi się on do wszystkich pracodawców bez względu na sektor własności oraz bez względu na to, czy podmiotem zatrudniającym jest jednostka organizacyjna czy osoba fizyczna. Zakazem tym objęte są także kobiety zatrudnione przy pracy nakładczej.

Wykaz prac wzbronionych kobietom ustala rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 19.01.1979 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych kobietom (Dz. U. Nr 4, poz. 18 z późn.zm.). Zawiera on 93 pozycje prac wzbronionych, zgrupowane w 17 działach, wśród których dział I ma charakter ogólny i ponadsektorowy (dźwiganie i przewożenie ciężarów), pozostałe zaś działy

obejmują prace wzbronione kobietom w poszczególnych gałęziach przemysłu. Zakaz zatrudniania kobiet przy pracach określonych dla poszczególnej gałęzi pracy odnosi się również do takich samych prac, wykonywanych w innych gałęziach pracy.

W razie faktycznego zatrudnienia przy pracy wzbronionej pracownica ma prawo odmówić wykonywania pracy wzbronionej kobietom bez ujemnych dla siebie konsekwencji.

Naruszenie art. 176, powoduje odpowiedzialność pracodawcy z tytułu wykroczeń przeciwko prawom pracownika (art. 281 pkt 4 kp) i podlega karze grzywny wymierzonej przez inspektora pracy.

2. Stworzenie możliwie pełnej stabilizacji stosunku pracy kobiet w okresie ciąży i urlopu macierzyńskiego (art 177 kp)

Celem art. 177 jest zapewnienie bezpieczeństwa zatrudnienia pracownicy, bez względu na podstawę nawiązania stosunku pracy i charakter zatrudnienia, w tych okresach, gdy z uwagi na stan ciąży zmniejsza się jej przydatność zawodowa lub korzysta ze zwolnienia od pracy przez czas urlopu macierzyńskiego. W tych sytuacjach pracodawca daje pierwszeństwo ochronie macierzyństwa przed interesem pracodawcy.

Ochrona sprowadza się do zakazu wypowiedzania i rozwiązywania wypowiedzianej umowy, zakazu wypowiedzenia zmieniającego i zakazu rozwiązania umowy z przyczyn nie zawinionych przez pracownicę za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia. Jednakże w okresie ochronnym umowa o pracę może być rozwiązana za porozumieniem stron.

Dla ochrony przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę kobiety w okresie ciąży nie jest istotny termin wykazania powyższej okoliczności, lecz wyłącznie obiektywny stan rzeczy istniejący w chwili wypowiedzenia lub rozwiązania umowy o pracę. Niepowiadomienie pracodawcy o ciąży przed datą rozwiązania umowy o pracę ma jedynie znaczenie przy rozpoznawaniu roszczenia pracownicy o wynagrodzenie za czas, w którym pozostawała bez pracy. Wówczas wynagrodzenie przysługuje dopiero od chwili, w której pracodawca został powiadomiony o ciąży, powodującej objęcie kobiety szczególną ochroną stosunku pracy.

W przypadku naruszenia omawianego zakazu pracownicy przysługują na ogólnych zasadach roszczenia związane z rozwiązaniem umowy o pracę z naruszeniem przepisów prawa. W przypadku przywrócenia do pracy i jej podjęcia pracownicy przysługuje wynagrodzenie za cały okres pozostawania bez pracy na zasadach art. 47 i 57 kp.

W art. 177 kp rozszerzono zakres ochrony prawnej na pracownice w ciąży zatrudnione na podstawie umowy o pracę na okres próbny, trwający powyżej 1 miesiąca. Oznacza to, że umowa na okres próbny zawarta na czas dłuższy niż 1 miesiąc będzie z mocy prawa przedłużona do dnia porodu, jeżeli upływ terminu próby będzie następował po upływie 3 miesięcy ciąży.

Dotychczas pracownice zatrudnione na okres próbny wyłączone były z ochrony gwarantowanej przez art. 177 kp. Jedynie pracownice zatrudnione na czas określony i na czas wykonywania określonej pracy z niej korzystały.

Ochrona przed rozwiązaniem umowy o pracę za wypowiedzeniem kobiet w ciąży lub na urlopie macierzyńskim nie jest jednak bezwzględna. Pracodawca może po uzgodnieniu z organizacją związkową rozwiązać umowę o pracę za wypowiedzeniem w razie ogłoszenia upadłości lub likwidacji. W razie niemożności zapewnienia w tym okresie innego zatrudnienia, pracownicy przysługują świadczenia określone w odrębnych przepisach. *Nowym korzystniejszym dla kobiet rozwiązaniem wprowadzonym wskutek noweli jest zasada wliczania okresu pobierania tych świadczeń do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze.*

Wyjątkiem od reguły pełnej ochrony przed rozwiązaniem umowy o pracę jest sytuacja, gdy zachodzą przyczyny uzasadniające rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownicy. Wymagana jest wówczas zgoda organizacji związkowej na rozwiązanie umowy.

3. Zakaz zatrudniania kobiet w ciąży i opiekujących się małymi dziećmi w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej oraz zakaz oddelegowania poza stałe miejsce pracy (art. 178 kp)

Z uwagi na charakter prawny wyróżniamy zakazy bezwzględnie obowiązujące pracodawcę, bez względu na zgodę kobiety, odnoszące się do kobiet w ciąży (zakaz zatrudniania w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej)

oraz zakazy względnie obowiązujące pracodawcę, gdy kobieta opiekująca się małym dzieckiem nie wyrazi zgody na zatrudnienie jej w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej lub poza stałym miejscem pracy.

W zakresie zakazów unormowanych w art. 178 kp sytuacja kobiet uległa wskutek noweli poprawie w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym. Podwyższono bowiem z 1 do 4 lat wiek dziecka, nad którym sprawowanie opieki uprawnia kobietę do niewyrażania zgody na jej zatrudnienie w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej oraz oddelegowania poza stałe miejsce pracy.

4. Obowiązek pracodawcy przeniesienia kobiety w ciąży do innej pracy:

- 1) zatrudnionej przy pracy wzbronionej kobietom w ciąży,**
- 2) w razie przedłożenia orzeczenia lekarskiego stwierdzającego, że ze względu na stan ciąży nie powinna wykonywać dotychczasowej pracy (art. 179 kp)**

Obowiązek przeniesienia w pierwszej sytuacji wynika z wykazu prac wzbronionych kobietom w ciąży, będącego częścią ogólnego wykazu prac wzbronionych kobietom. Zakaz zatrudniania z art. 176 kp uzupełniono zakazem kontynuowania zatrudnienia przy pracy wzbronionej kobiecie w ciąży z chwilą powiadomienia pracodawcy o stanie ciąży. Obowiązek przeniesienia do innej pracy ma charakter bezwzględny.

Odrębny charakter ma obowiązek pracodawcy czasowego przeniesienia kobiety w ciąży do innej pracy na podstawie orzeczenia lekarskiego. Inicjatywa w tym przypadku należy do kobiety, która powinna uzyskać orzeczenie lekarskie i przeciwwskazanie do wykonywania dotychczasowej pracy.

Kodeks pracy, po nowelizacji, odstąpił od wymogu wydawania zaświadczeń lekarskich wyłącznie przez zakłady społecznej służby zdrowia.

W razie obniżenia wynagrodzenia przy wykonywaniu innej pracy pracownicy przysługuje dodatek wyrównawczy. Prawo do dodatku powstaje nie tylko w sytuacji, gdy obniżeniu ulegają poszczególne składniki wynagrodzenia, ale także wtedy, gdy spada wydajność osobista kobiety (np. przy pracy akordowej).

Po ustaniu przyczyn uzasadniających przeniesienie do innej pracy pracodawca jest obowiązany zatrudnić kobietę przy pracy określonej w umowie o pracę.

5. Prawo do urlopu macierzyńskiego (art. 180 kp)

Nabycie prawa do urlopu macierzyńskiego związane jest wyłącznie z urodzeniem dziecka w czasie pozostawania w stosunku pracy. Wymiar urlopu macierzyńskiego określony został w art. 180 kp i zależy od tego czy kobieta rodzi dziecko po raz pierwszy - czy po raz kolejny oraz od tego czy rodzi się jedno dziecko, czy też więcej dzieci przy jednym porodzie. Przysługuje on każdej kobiecie pozostającej w stosunku pracy bez względu na takie okoliczności zatrudnienia jak: staż pracy, rodzaj umowy o pracę czy zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy.

6. Prawo do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego dla pracownicy, która przyjęła dziecko na wychowanie (art. 183 kp)

Nabycie prawa do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego zależy od łącznego spełnienia dwóch warunków: 1) przyjęcia dziecka na wychowanie, 2) wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania adopcyjnego.

Wymiar urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego zależy od wieku dziecka i momentu spełnienia warunków do jego nabycia i określony został w art. 183 kp.

7. Prawo do zasiłku macierzyńskiego przysługującego za czas urlopu macierzyńskiego (art. 184 kp)

Prawo do zasiłku macierzyńskiego regulują przepisy ustawy z dn. 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jedn. - Dz. U. z 1983 r., Nr 30, poz. 143 z późn.zm.).

Zgodnie z tą ustawą przysługuje on w następujących sytuacjach:

- 1) korzystania przez kobietę z urlopu macierzyńskiego,
- 2) korzystania z urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego,

3) urodzenia dziecka lub przyjęcia na wychowanie i wystąpienia do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie jego przysposobienia, w okresie korzystania z urlopu bezpłatnego udzielonego dla sprawowania z opieki nad małymi dziećmi,

4) urodzenia dziecka po ustaniu zatrudnienia, jeżeli rozwiązanie umowy o pracę w nastąpiło okresie ciąży:

a) z powodu likwidacji zakładu pracy,

b) z naruszeniem przepisów prawa, a pracownica otrzymała z tego tytułu odszkodowanie,

5) urodzenia dziecka w czasie urlopu wychowawczego.

Wysokość zasiłku macierzyńskiego wynosi 100% miesięcznego wynagrodzenia pracownicy.

8. Obowiązek udzielania przez pracodawcę pracownicy w ciąży zwolnień od pracy na zleczone przez lekarza badania prowadzone w związku z ciążą (art. 185 § 2 kp)

Pracownicy przysługują płatne zwolnienia od pracy, jeżeli spełnione są następujące warunki:

1) badania są zalecone przez lekarza,

2) badania pozostają w związku z ciążą,

3) badania nie mogą być przeprowadzane poza godzinami pracy.

Za czas zwolnienia od pracy kobiecie przysługuje pełne wynagrodzenie.

9. Prawo do urlopu wychowawczego (art. 186 kp)

Urlop wychowawczy w odróżnieniu od urlopu macierzyńskiego nie przysługuje z mocy prawa lecz na wniosek pracownicy i jest bezpłatny.

Zasady udzielania urlopów wychowawczych i zakres uprawnień osób korzystających z tych urlopów reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 17 lipca 1981 r. w sprawie urlopów wychowawczych (Dz. U. z 1990 r. Nr 76, poz. 454).

Urlop przysługuje w wymiarze do 3 lat w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, najdłużej jednak do ukończenia przez nie 4 lat życia.

10. Prawo przysługujące pracownicy karmiącej dziecko piersią do przerw w pracy wliczanych do czasu pracy (art. 187 kp)

Prawo powyższe dotyczy kobiet powracających do pracy po wykorzystaniu urlopu macierzyńskiego, karmiących dziecko własnym pokarmem. Minimalny dzienny wymiar czasu pracy, poniżej którego przerwy nie przysługują wynosi 4 godziny. Przerwy mogą być na wniosek pracownicy kumulowane. Za czas przerw na karmienie pracownica zachowuje prawo do wynagrodzenia.

11. Prawo do zwolnienia od pracy na dwa dni z zachowaniem prawa do wynagrodzenia przysługujące pracownicy wychowującej przynajmniej jedno dziecko w wieku do 14 lat (art. 188 kp)

Kobieta nie musi udokumentowywać przed pracodawcą, w jakim celu bierze zwolnienie. Powinna jedynie wykazać fakt wychowywania dziecka. Za czas zwolnienia kobieta zachowuje prawo do wynagrodzenia.

Przepisy dotyczące szczególnej ochrony młodocianych zawarte są w dziale dziewiątym kodeksu pracy zatytułowanym "Zatrudnienie młodocianych" (art. 190 - 206 kp). Wyrazem tej ochrony jest przede wszystkim:

- 1. Zakaz zatrudniania osób, które nie ukończyły 15 lat (art. 190 kp)**
- 2. Możliwość zatrudniania tylko tych młodocianych, którzy ukończyli szkołę podstawową i przedstawią świadectwo lekarskie stwierdzające, że dana praca nie zagraża ich zdrowiu (art. 190 § 1 pkt 1 i 2)**
- 3. Możliwość zatrudniania młodocianych nie posiadających kwalifikacji zawodowych, tylko w celu przygotowania zawodowego (190 § 2)**

Zakaz zatrudniania młodocianych poniżej 15 lat ma charakter bezwzględny, tzn. stosunek pracy nawiązany z osobą poniżej 15 lat jest z mocy prawa nieważny i należy natychmiast wstrzymać jego realizację. Zgodnie jednak z

przyjętą wykładnią należy honorować uprawnienia młodocianego wynikające z faktu świadczenia przez niego pracy, tak jakby stosunek pracy był ważny (np. w zakresie wynagrodzenia za pracę).

Zawarcie umowy o pracę z nieletnim poniżej 15 roku życia naraża osobę działającą w imieniu pracodawcy na odpowiedzialność z tytułu wykroczenia przeciwko prawom pracownika.

Spośród wymienionych zasad zatrudniania młodocianych tylko warunek przedstawienia świadectwa lekarskiego obowiązuje bez wyjątku wszystkich kandydatów do pracy, którzy nie ukończyli 18 lat.

Od innych zasad wymienionych w pkt 1 - 3 prawo pracy przewiduje pewne odstępstwa. Są one zawarte w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dn. 29 maja 1996 r. w sprawie przypadków, w których wyjątkowo jest dopuszczalne zatrudnianie młodocianych, którzy nie ukończyli szkoły podstawowej, oraz osób nie mających 15 lat, które ukończyły szkołę podstawową (Dz. U. Nr 62, poz. 291).

§ 5 tegoż rozporządzenia przewiduje możliwość zatrudnienia w celu przygotowania zawodowego osób w wieku powyżej 14 lat a przed ukończeniem 15 lat, które ukończyły szkołę podstawową. Osoby te zatrudnia się na wniosek przedstawiciela ustawowego po przedłożeniu pracodawcy pozytywnej opinii poradni psychologiczno - pedagogicznej i orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do podjęcia przez młodocianego nauki w określonym zawodzie.

Odstępstwo od zasad ogólnych dotyczy także możliwości zatrudnienia młodocianych, którzy nie ukończyli szkoły podstawowej. Mogą oni na wniosek przedstawiciela ustawowego zostać zatrudnieni w celu przyuczenia do wykonywania określonej pracy (pod warunkiem przedstawienia orzeczenia lekarskiego) jeżeli:

1) nie podlegają obowiązkowi szkolnemu lub uzyskali zwolnienie kuratora oświaty od spełnienia tego obowiązku,

2) ukończyli 15 lat, podlegają obowiązkowi szkolnemu i uzyskali:

a) zezwolenie dyrektora szkoły podstawowej, w której obwodzie mieszkają, na spełnienie obowiązku szkolnego poza szkołą albo

b) skierowanie dyrektora szkoły podstawowej, w której obwodzie mieszkają, do klasy przysposabiającej do pracy zawodowej.

Młodociany, który ukończył 15 lat, a nie ukończył piątej klasy szkoły podstawowej i nie został zwolniony od spełnienia obowiązku szkolnego, może być zatrudniony w celu przyuczenia do wykonywania określonej pracy wyłącznie na podstawie zezwolenia właściwego kuratora oświaty.

Młodociani, którzy nie ukończyli szkoły podstawowej, ale ukończyli 15 lat, nie posiadają kwalifikacji zawodowych, mogą być zatrudniani przy lekkich pracach sezonowych i dorywczych.

4. Obowiązek zapewnienia młodocianym przez pracodawcę opieki i pomocy niezbędnej dla ich przystosowania się do właściwego wykonywania pracy (art. 192 kp)

Jest to obowiązek stwarzania przez pracodawcę warunków do pomyślnego przebiegu adaptacji zawodowej pracownika młodocianego. Szczególną rolę mają w tym zakresie do odegrania wyznaczeni przez pracodawcę opiekunowie pracowników młodocianych.

5. Określenie niezbędnych elementów umowy o pracę zawieranej z młodocianymi w celu przygotowania zawodowego (art. 195 § 1 kp)

Umowa o pracę z młodocianym w celu przygotowania zawodowego powinna określać w szczególności:

- 1) rodzaj przygotowania zawodowego (nauka zawodu lub przyuczenie do wykonywania określonej pracy),
- 2) czas trwania i miejsce odbywania przygotowania zawodowego,
- 3) sposób kształcenia teoretycznego,
- 4) wysokość wynagrodzenia.

Umowa ta zawierana jest z reguły na czas nie określony (art. 194 kp). Oznacza to, że umowa taka nie rozwiązuje się wraz z upływem okresu przygotowania zawodowego, lecz trwa nadal po uzyskaniu przez młodocianego kwalifikacji zawodowych, przekształcając się w zwykły umowny stosunek pracy na czas nie określony.

Wyjątek od zasady zawierania umów o pracę w celu przygotowania zawodowego na czas nie określony przewidziany jest w rozporządzeniu Rady Mi-

nistrów z dn. 28.05.1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz. U. Nr 60, poz. 278). § 9 tegoż rozporządzenia stanowi, że pracodawca, który zatrudnia w celu nauki zawodu większą liczbę młodocianych niż wynika to z jego potrzeb, może zawierać z młodocianymi umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego na czas określony, jednak nie krótszy niż czas przewidziany planem nauczania dla danego zawodu.

Natomiast z młodocianymi posiadającymi kwalifikacje zawodowe lub zwolnionymi od odbycia przygotowania zawodowego, zatrudnionymi w celach zarobkowych zawiera się zwykłą umowę o pracę.

6. Możliwość rozwiązania za wypowiedzeniem umowy o pracę zawartej w celu przygotowania zawodowego w ściśle określonych przypadkach (art. 196 kp)

Należy zauważyć, że nie ma odmienności, jeśli chodzi o rozwiązanie umów z młodocianymi za porozumieniem stron lub bez wypowiedzenia. Porozumienie pracodawcy z młodocianym w sprawie rozwiązania umowy o pracę jest zawsze możliwe, a rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia jest dopuszczalne w przypadkach określonych w art. 52 kp (rozwiązanie z winy pracownika) i 53 kp (bez winy pracownika).

Odmienności dotyczą natomiast rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem.

Rozwiązanie za wypowiedzeniem umowy o pracę zawartej w celu przygotowania zawodowego dopuszczalne jest tylko w razie:

- 1) niewypełnienia przez młodocianego obowiązków wynikających z umowy o pracę lub obowiązku kształcenia się, pomimo stosowania wobec niego środków wychowawczych,
- 2) ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy,
- 3) reorganizacji zakładu pracy uniemożliwiającej kontynuowanie przygotowania zawodowego,
- 4) stwierdzenia nieprzydatności młodocianego do pracy, w zakresie której odbywa przygotowanie zawodowe.

W razie konieczności wypowiedzenia młodocianemu umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego odbywanego w formie nauki zawodu, pracodawca zawiadamia przedstawiciela ustawowego młodocianego oraz szkołę.

7. Określenie odrębnych zasad wynagradzania młodocianych

Zasady wynagradzania młodocianych zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dn. 28.05.1996 r. w sprawie przygotowania zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz. U. Nr 60, poz. 278). Zgodnie z § 19 ust. 1 tegoż rozporządzenia młodocianemu w okresie nauki zawodu przysługuje wynagrodzenie obliczane w stosunku procentowym do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim kwartale, obowiązującego od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

2. Stosunek procentowy wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1, wynosi:

- 1) w pierwszym roku nauki - nie mniej niż 4%,
- 2) w drugim roku nauki - nie mniej niż 5%,
- 3) w trzecim roku nauki - nie mniej niż 6%.

Natomiast młodocianym odbywającym przyuczenie do wykonywania określonej pracy przysługuje nie mniej niż 4% wynagrodzenia, o którym mowa w § 19 ust. 1.

8. Czas pracy młodocianych

Czas pracy młodocianych w wieku do 16 lat nie może przekraczać 6 godzin na dobę (art. 202 § 1), a młodocianych w wieku powyżej 16 lat - 8 godzin na dobę (art. 202 § 2 kp).

Celem przepisów dotyczących czasu pracy jest ochrona słabszego organizmu młodocianego przed przeciążeniem, jakie mogłoby spowodować stosowanie wobec niego powszechnie obowiązujących norm czasu pracy lub systemów czasu pracy powodujących wydłużenie dobowych norm czasu pracy. Brany jest również pod uwagę obowiązek doksztalcenia się młodocianego, który sprawia, że oprócz czasu pracy młodociany musi poświęcić pewną ilość czasu na naukę.

Dlatego też do czasu pracy młodocianego wlicza się czas nauki bez względu na to, czy odbywa się ona w godzinach pracy, jednakże w wymiarze nie przekraczającym 18 godzin tygodniowo (art. 202 § 3 kp).

Młodocianego nie wolno zatrudniać w godzinach nadliczbowych ani też w porze nocnej (art. 203 § 1 kp). Przerwa w pracy młodocianego obejmująca porę nocną powinna trwać nie mniej niż 14 godzin (art. 203 § 2 kp).

9. Obowiązek zwalniania młodocianych od pracy przez pracodawcę na czas potrzebny do wzięcia udziału w zajęciach szkoleniowych związanych z doksztalceniem się (art. 198 kp)

Zwolnienie młodocianego od pracy na czas potrzebny do wzięcia udziału w zajęciach szkoleniowych związanych z doksztalceniem się może wynosić do 18 godzin w tygodniu. Prawo to nie jest uzależnione od tego, czy nauka w szkole odbywa się w godzinach pracy czy też nie.

10. Zakaz wykonywania prac wzbronionych

Nie wolno zatrudniać młodocianych przy pracach wzbronionych (art. 204 kp). Wykaz takich prac ustala rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 1.12.1990 r. w sprawie wykazu prac wzbronionych młodocianym (Dz. U. Nr 85, poz. 500 z późn.zm.), które składa się z 12 działów. Wykaz prac wzbro-

nionych określa prace zabronione młodocianym według czynników zagrożenia. Zakaz zatrudniania młodocianych przy pracach lub w pomieszczeniach, w których występują wymienione w wykazie czynniki, odnosi się nie tylko do młodocianych zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego, ale także i do zatrudnionych na podstawie "zwykłej" umowy o pracę oraz do uczniów szkół zawodowych, odbywających praktyki w warsztatach szkolnych lub w zakładach pracy.

Przepisy rozporządzenia zezwalają na zatrudnienie młodocianych w wieku powyżej 16 lat przy niektórych rodzajach prac wzbronionych - na zasadach określonych w rozporządzeniu - w zakresie potrzebnym do przygotowania zawodowego pod warunkiem, że prace te przewidziane są w programach praktycznej nauki zawodu. Ponadto, zatrudnienie przy takich pracach nie może mieć charakteru pracy stałej.

11. Prawo do urlopu w zwiększonym wymiarze

Młodociani posiadają prawo do dłuższego niż dorośli urlopu wypoczynkowego. Prawo do pierwszego urlopu wypoczynkowego uzyskują z upływem 6 miesięcy w wymiarze 12 dni roboczych (art. 205 § 1 kp). Z upływem roku pracy młodociany uzyskuje prawo do urlopu w wymiarze 26 dni roboczych. Jednakże w roku kalendarzowym, w którym kończy on 18 lat, ma prawo do urlopu w wymiarze 20 dni roboczych, jeżeli prawo do urlopu uzyskał przed ukończeniem 18 lat (art. 205 § 2 kp).

Poza tym młodocianemu uczęszczającemu do szkoły należy udzielić urlopu w okresie ferii szkolnych. W związku z tym pracodawca obowiązany jest w celu umożliwienia młodocianemu korzystania z wakacji szkolnych udzielić mu na jego wniosek urlopu bezpłatnego (art. 205 § 4 kp). Okres urlopu bezpłatnego wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

12. Szczególna ochrona zdrowia

Młodociani podlegają wstępnym badaniom lekarskim przed przyjęciem ich do pracy oraz badaniom okresowym i kontrolnym w czasie zatrudnienia.

Jeżeli w wyniku badania okresowego lub kontrolnego lekarz orzeknie, że dana praca zagraża zdrowiu młodocianego, pracodawca jest obowiązany zmienić rodzaj pracy, a gdy nie ma takiej możliwości, niezwłocznie rozwiązać umowę o pracę i wypłacić odszkodowanie w wysokości wynagrodzenia za okres wypowiedzenia (art. 201 § 2 kp).

Prawo pracy przewiduje sankcje za naruszenie przepisów o ochronie pracy młodocianych. Zgodnie z art. 281 pkt 5 kp kto będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu narusza przepisy o czasie pracy lub przepisy o ochronie pracy kobiet i zatrudnianiu młodocianych podlega karze grzywny.

Poza uprawnieniami szczególnymi wynikającymi z działu IX Kodeks pracy przyznaje młodocianym takie same uprawnienia jak pracownikom dorosłym. Należą do nich między innymi:

- prawo do swobody zawierania stosunku pracy,
- prawo do swobodnego rozwiązania stosunku pracy,
- prawo do wynagrodzenia, którego pracownik nie może się zrzec ani przenieść na inną osobę.
- prawo do wypoczynku - corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego,
- prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.

Niniejsza informacja prawna została opracowana na podstawie:

1) *Nowego kodeksu pracy z komentarzem* - Jerzego Wratnego, SeZaM sp. cywilna, Warszawa 1996,

2) *Kodeksu Pracy z komentarzem* - Józefa Iwulskiego i Waleriana Sanetra, Wyd. "LIBRATA", Warszawa 1996,

3) Artykułu Marianny Kaczor - *Prawa młodocianego pracownika*, w: *Wokół praw dziecka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1995,

4) Artykułu Marianny Kaczor, *Zatrudnianie młodocianych*, "Służba pracownicza" nr 12/1994.

8 listopada 1996 r.

W SPRAWIE: ULGI I ZWOLNIENIA Z CŁA, PODATKU VAT
I GRANICZNEGO DLA PODMIOTÓW SPROWADZAJĄCYCH
SAMOCHODY DO POLSKI
(RÓWNIEŻ MIENIE PRZESIEDLEŃCZE)

WANDA WOJNOWSKA-CIODYK

I. Ulgi celne

Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. - Prawo celne (Dz. U. z 1994 r. Nr 71, poz. 312, z późn.zm.), nie przewiduje szczególnych preferencji celnych dla samochodów sprowadzanych z zagranicy przez podmioty krajowe. W niektórych, określonych w ustawie przypadkach, wśród rzeczy przywożonych do kraju, korzystających z ulg i zwolnień od cła ze względu na przeznaczenie lub okoliczności przywozu, znajdują się m.in. - samochody.

1. Na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 7 Prawa celnego wolny od cła i pozwolenia przywozu, w ramach ustanowionych norm, z zastrzeżeniem nieodstępowania przez okres 2 lat, licząc od dnia dokonania odprawy celnej, jest wolny przywóz rzeczy stanowiących mienie:

a) osoby fizycznej będącej w rozumieniu prawa dewizowego osobą krajową, przebywającą czasowo za granicą za zgodą władz kraju pobytu, przez co najmniej 12 miesięcy,

b) osoby fizycznej, będącej w rozumieniu przepisów prawa dewizowego osobą zagraniczną przez okres co najmniej 12 miesięcy, przybywającej do kraju na pobyt stały, a służące tym osobom do użytku osobistego lub domowego (potocznie zwane "mieniem przemieszkańcym").

Szczegółowe warunki i tryb tego zwolnienia określa rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z dnia 4 sierpnia 1995 r. w sprawie trybu, warunków, okresu zwolnienia od cła, norm ilościowych, określenia rzeczy podlegających zastrzeżeniu nieodstępowania oraz dokumentów wymaganych do stwierdzenia podstawy stosowania zwolnienia od cła rzeczy stanowiących mienie niektórych krajowych i zagranicznych osób fizycznych (Dz. U. Nr 92, poz. 463).

W § 1 pkt 1 lit. f) - dotyczącym osoby krajowej, oraz w § 1 pkt 2 lit. b) dotyczącym osoby zagranicznej, rozporządzenie wymienia wśród rzeczy wolnych od cła i pozwolenia przywozu - 1 samochód osobowy oraz przyczepę. W myśl § 5 rozporządzenia, zastrzeżenie nieodstępowania przez dwa lata od dnia dokonania odprawy celnej (o czym już wyżej wspomniano), dotyczy m.in. i tych przedmiotów (samochodu i przyczepy). Treść zastrzeżenia, ze wskazaniem terminu jego obowiązywania, podlega z urzędu wpisowi w dowodzie odprawy celnej.

Należy zaznaczyć, że przepis art. 14 ust. 1 pkt 7 Prawa celnego, w omawianym brzmieniu, nadanym ustawą zmieniającą z dnia 22 czerwca 1995 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 434) obowiązuje w odniesieniu do osób krajowych od 12 sierpnia 1995 r., w odniesieniu zaś do osób zagranicznych - od 29 października 1995 r. Zastosowanie zwolnienia na podstawie znowelizowanych przepisów było możliwe, jeżeli pobyt za granicą zakończył się nie wcześniej niż w dniu wejścia w życie noweli. W praktyce organów celnych pojawiły się na tle stosowania znowelizowanych przepisów określone problemy interpretacyjne, będące nawet przedmiotem rozprawy Trybunału Konstytucyjnego dnia 15 lipca 1996 r. Z uwagi jednak na brak bezpośredniego związku tej sprawy z tematem zlecenia, szczegółowe omawianie tej kwestii nie jest celowe.

2. Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 8 Prawa celnego, wolne od cła i pozwolenia przywozu są rzeczy pochodzące ze spadku po osobie zmarłej za granicą, przypadające na podstawie prawa spadkowego bezpośrednio spadkobiercy zamieszkałemu w kraju. Wśród tych rzeczy może być również samochód. Zwolnienie uzyskuje się na pisemny wniosek osoby zainteresowanej, udokumentowany postanowieniem sądu o spadkobranium, do którego należy dołączyć listę przedmiotów stanowiących spadek, potwierdzoną przez polską placówkę dyplomatyczną lub konsularną w kraju wywozu.

3. Samochód może być przedmiotem mienia rewindykowanego, zwolnionego od cła i pozwolenia przywozu na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 9 Prawa celnego. Zwolnienie dotyczy sytuacji, gdy polska osoba fizyczna, prawna lub jednostka nie posiadająca osobowości prawnej utraciła, a następnie odzyskała swoje mienie znajdujące się za granicą i sprowadza je do Polski. Przykła-

dem takiej sytuacji może być skradziony w Polsce samochód, odnaleziony następnie za granicą.

4. Samochód może być też przedmiotem nagrody otrzymanej przez uczestników międzynarodowych wystaw, targów, zawodów, konkursów i loterii fantowych, zwolnionej od cła i pozwolenia przywozu na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 19 Prawa celnego.

W trzech ostatnich wyżej opisanych przypadkach, nie ma ograniczeń prawnych w dysponowaniu sprowadzonymi z zagranicy rzeczami przez osoby uprawnione, w tym również dotyczących zakazu ich sprzedaży w określonym czasie.

5. W ramach zwolnień przedmiotowych, przewidzianych w omawianym art. 14 ust. 1 Prawa celnego, istnieją też możliwości bezcelowego sprowadzenia m.in. samochodu,

- na podstawie punktu 14 - jeśli znajduje się wśród rzeczy stanowiących pomoc humanitarną na rzecz jednostek powołanych statutowo do realizacji takiej pomocy,

- na podstawie punktu 15 - jeśli znajduje się wśród rzeczy otrzymywanych z zagranicy przez fundacje, z przeznaczeniem wykorzystania w działalności statutowej, nie stanowiącej działalności gospodarczej.

6. Poza ustawą Prawo celne, podstawą zwolnień celnych obejmujących również samochody, są przepisy tzw. ustaw kościelnych. Art. 56 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 29, poz. 154, z późn.zm.), jak również przepisy analogicznych ustaw odnoszących się do innych Kościołów stanowią, iż wolne od należności celnych (cła i innych opłat związanych z odprawą celną) są przesyłane z zagranicy dla kościelnych osób prawnych dary przeznaczone na cele kultowe, charytatywno-opiekuńcze i oświatowo-wychowawcze. Przepisy wskazanych ustaw nie zawierają wyraźnie sformułowanego warunku nie odstępowania (odpłatnego czy bezpłatnego) otrzymanych darów w określonym czasie. Stąd wniosek, że otrzymane dary, przez cały okres ich użytkowania winny służyć wymienionym w ustawach celom.

II. Ulgi podatkowe

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, z późn.zm.), zwolniony jest od podatku od towarów i usług oraz od podatku akcyzowego import towarów zwolnionych od cła na podstawie wymienionych w treści tego przepisu, przepisów ustawy - Prawo celne, w tym m.in. zwolnionych na podstawie omówionych wyżej postanowień art. 14 ust. 1 pkt 7 - 9, 14, 15 i 19 tej ustawy.

Towary (przedmioty) zwolnione od cła oraz podatku VAT i podatku akcyzowego na podstawie ww. przepisów, korzystają także ze zwolnienia od podatku importowego, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy (Dz. U. Nr 123, poz. 551, z późn.zm.).

III. Kontyngenty celne

Omawiając temat ulg celnych i podatkowych przysługujących na podstawie przepisów Prawa celnego, a obejmujących m.in. przywóz samochodów, należy również wspomnieć o możliwości nabycia samochodu sprowadzonego w ramach kontyngentu celnego.

Obowiązujące Prawo celne przewiduje dwa rodzaje kontyngentów celnych:

- 1) stanowiące ograniczenie ilościowe w obrocie towarowym z zagranicą,
- 2) będące formą preferencji celnych w stosunku do określonych towarów o określonej ilości (względnie wartości) oraz najczęściej - oznaczonym kraju importu lub nawet producenta importowanych towarów.

Praktyką ostatnich lat jest ustalanie kontyngentów na przywóz samochodów osobowych, objętych przeważnie preferencyjną, zerową stawką celną. Kontyngent taki ustanawiany jest w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, wydawanego na podstawie delegacji ustawowych zawartych w Prawie celnym. Szczegółowe warunki rozdysponowania kontyngentu określa w drodze rozporządzenia Minister Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, stosownie do delegacji zawartej w art. 58 Prawa celnego.

Import samochodów w ramach ustanowionych kontyngentów oraz ich sprzedaż w kraju, nie są objęte ulgami podatkowymi.

10 października 1996 r.

O MOŻLIWOŚCI SKORZYSTANIA Z DOTACJI
DLA JEDNOSTEK NIEPAŃSTWOWYCH PRZEZ:
1) SAMORZĄD STUDENCKI; 2) GMINY

WANDA WOJNOWSKA-CIODYK

1. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz. U z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z późn.zm.) przewiduje dwa rodzaje dotacji podmiotowych, które mogą być przekazane ze środków budżetu państwa dla jednostek niepaństwowych:

- 1) na sfinansowanie zadań państwowych realizowanych przez te jednostki (art. 20 ustawy);
- 2) na realizację zadań własnych, o ile tak stanowią ustawy lub akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy.

ad 1).

Zgodnie z art. 20 Prawa budżetowego, z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania państwowe realizowane przez te jednostki. Ogólna kwota dotacji dla tych jednostek określana jest corocznie w ustawie budżetowej. W załączniku do ustawy (na r. 1996 - zał. 7) ustalony jest podział tej kwoty na poszczególne części i działy klasyfikacji budżetowej. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia określa:

- 1) rodzaje zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym,
- 2) ogólne warunki i tryb zlecania zadań oraz zasady ustalania i rozliczania dotacji,
- 3) tryb dokonywania ocen oraz sprawowania nadzoru i kontroli realizacji zadań.

Aktualnie obowiązują dwa rozporządzenia wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 20 ust. 3 Prawa budżetowego:

- 1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym (Dz. U. Nr 131, poz. 657 i z 1995 r. Nr 120, poz. 579),

2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie zlecania zadań państwowych jednostkom niepaństwowym (Dz. U. Nr 87, poz. 437).

Obydwa rozporządzenia regulują zasady umownego trybu zlecania zadań jednostkom niepaństwowym przez organy administracji państwowej. Nie mają natomiast zastosowania do zadań państwowych zleczanych jednostkom niepaństwowym oraz finansowanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych ustaw.

Wykaz zadań określonych w załączniku do rozporządzenia z listopada 1994 r. jest na tyle obszerny i różnorodny, że zezwala na dość szeroką możliwość realizacji przez jednostki niepaństwowe zadań państwowych i otrzymania z tego tytułu dotacji budżetowych.

Jednakże zarówno na tle przepisów Prawa budżetowego, jak i omawianych przepisów wykonawczych, pojawia się problem zakresu podmiotowego pojęcia "jednostka niepaństwowa". Przepisy te nie precyzują o jakie "jednostki" chodzi. Należy wobec tego przyjąć, że pojęcie to odnosi się zarówno do osób fizycznych, jak również do wszystkich niepaństwowych jednostek organizacyjnych (niekoniecznie mających osobowość prawną), posiadających właściwe warunki materialno-techniczne oraz odpowiedni poziom sformalizowania strukturalnego (organy odpowiedzialne za działalność jednostki), niezbędne dla prawidłowego wykonania zleconych zadań publicznych. Przepisy rozporządzenia z 13 lipca 1995 r. prawo wyboru właściwej jednostki przysługują organom administracji państwowej, w gestii których leżą zadania, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym, wymienionym w załączniku do rozporządzenia z 15 listopada 1994 r.

Samorząd studencki, który wymieniony w zleceniu, działa na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 65, poz. 385, z późn.zm.) oraz regulaminu obowiązującego w danej uczelni. Posiada organy przedstawicielskie zarówno na terenie uczelni, jak i na szczeblu ogólnopolskim. Jeżeli w ocenie tych organów, samorząd byłby zdolny do wykonywania któregoś z wymienionych w wyżej wskazanym rozporządzeniu (np. z dziedziny oświaty, szkolnictwa wyższego, sportu i turystyki), organy te winne zasięgnąć szczegółowych informacji we właściwym ministerstwie.

Te same zasady dotyczą organizacji studenckich, w szczególności działających na podstawie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach.

ad 2).

Jako przykład dotacji podmiotowych, o których mowa w art. 21 Prawa budżetowego, można m.in. zakwalifikować dotowanie samorządu studenckiego z części budżetowej Ministerstwa Edukacji Narodowej. Zgodnie z art. 156 ust. 5 ustawy o szkolnictwie wyższym, organy uczelni zapewniają niezbędne środki materialne na funkcjonowanie organów samorządu studenckiego, a zgodnie z art. 157 ust. 2, Minister Edukacji Narodowej zapewnia roczny przydział środków finansowych niezbędnych dla działania ogólnopolskiego przedstawicielstwa samorządów studenckich. Nie posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem "dotacja", nie ma tu żadnego znaczenia. Dotacja podmiotowa występuje bowiem zawsze, gdy określonemu podmiotowi zagwarantowane są ustawowo środki budżetowe o charakterze bezzwrotnym na sfinansowania jego działalności.

2. Kwestia dotowania gmin jest obszernie uregulowana w przepisach Prawa budżetowego, ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy o finansowaniu gmin, a ogólna gwarancja uzyskiwania subwencji i dotacji zapisana jest w postanowieniach Małej Konstytucji. Gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, konstytucyjnie powołane do wykonywania zadań publicznych, nie mogą być utożsamiane z jednostkami niepaństwowymi, o których była wyżej mowa. Odrębne są wobec tego od wyżej omówionych, unormowania dotyczące zasilania z budżetu państwa działalności gmin.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 Małej Konstytucji, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje. Oba pojęcia, choć występujące odrębnie w obecnym prawodawstwie, można w zasadzie traktować jako synonimy. Jedno i drugie oznacza nieodpłatne przekazanie pewnej kwoty środków pieniężnych określonemu podmiotowi w celu realizacji publicznych zadań. Na gruncie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz ustawy o finansowaniu gmin można wysnuć wniosek, że subwencje służą wyłącznie realizacji zadań własnych gminy. W myśl art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finan-

sowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji. Na tej podstawie np. przysługuje gminom tzw. subwencja oświatowa. Szczegółowe zasady udzielania gminom subwencji określa ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. Nr 129, poz. 600, z późn.zm.).

Stosownie do art. 8 ustawy o samorządzie terytorialnym, gminy otrzymują środki z budżetu państwa na wykonanie zadań z zakresu administracji państwowej, zleconych do wykonania w drodze ustawowej, bądź na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy właściwym organem administracji państwowej a gminą. W ustawie o finansowaniu gmin środki te określone są mianem dotacji z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej. Określone są kwotowo w każdorocznej ustawie budżetowej oraz wyodrębnione w oddzielny załącznik, w podziale na części budżetu i województwa. Ustawa ta przewiduje również dotacje celowe dla gmin z budżetu państwa na inne zadania zlecone gminom ustawami, a ponadto:

- dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gmin,
- dotacje w wysokości nie pobranych kwot z tytułu ustawowych zwolnień z podatku rolnego i leśnego,
- dotacje z funduszy celowych (fundusze te, jak wiadomo są wyodrębnione z budżetu państwa).

Należy też wspomnieć o dotacjach z budżetu państwa na finansowanie inwestycji centralnych realizowanych przez gminy jako zadania własne. Tytuły inwestycyjne wraz z wysokością przekazywanych na ich realizację środków, wymienione są w załączniku do ustawy budżetowej na dany rok.

27 listopada 1996 r.

OPINIE

4 października 1996 r.

W obecnym stanie prawnym brak jest możliwości rejestracji telewizyjnej, jak również transmisji przebiegu obrad komisji.

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza zagadnienia instalacji przez Kancelarię Sejmu aparatury telewizyjnej w sali posiedzeń komisji w celu rejestracji przebiegu posiedzenia komisji. Zgodnie z przedstawioną dokumentacją system rejestracji przebiegu posiedzeń ma umożliwić m.in.: bieżącą rejestrację przebiegu posiedzeń, bezpośrednią transmisję posiedzeń w wewnętrznej sejmowej sieci telewizyjnej, wreszcie "przygotowanie materiału dla stacji telewizyjnych (opcja)", a także "udostępnienie sygnału telewizyjnego do bezpośredniej transmisji przez stacje telewizyjne (opcja)". Należy podkreślić, iż niniejsza opinia ogranicza się do oceny systemu rejestracji telewizyjnej i transmisji obrad przez Kancelarię Sejmu w świetle przepisów Regulaminu Sejmu.

Przystępując do analizy przedstawionego zagadnienia stwierdzić należy, że Regulamin Sejmu przyjmuje jako generalną zasadę jawność posiedzeń komisji (wniosek *a contrario* z art. 82 RS). Wyjątkiem od tej zasady jest, z jednej strony, przepis art. 74c ust. 1 RS, który określa, iż posiedzenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych mają charakter zamknięty [jednak "posiedzenia wspólne (*Komisji do Spraw Służb Specjalnych - przypis autora*), odbywane z innymi komisjami, mogą być jawne" - art. 74c ust. 2], z drugiej zaś, przywołany już art. 82 RS, ustanawiający instytucję zamkniętych posiedzeń komisji. Zgodnie z tym przepisem: "Komisja może postanowić odbycie posiedzenia zamkniętego, określając osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny. Ta część posiedzenia, podczas, której zapada postanowienie, jest zamknięta."

Jednocześnie Regulamin przewiduje w art. 80 ust. 5, że na posiedzeniu komisji mogą być obecni, za zgodą przewodniczącego komisji, pracownicy biur poselskich oraz dziennikarze prasy, radia i telewizji. Trzeba się przychylić do stanowiska wyrażonego w opinii Biura Studiów i Ekspertyz z dnia 8.07.1994 r. autorstwa B. Szepietowskiej, iż "nie wymaga uzasadnienia pogląd, że akceptacja uczestnictwa dziennikarzy w posiedzeniu jest jednocześnie przyzwoleniem na sporządzanie sprawozdań z przebiegu obrad komisji (art. 98 ust. 1 pkt 2 RS)". Zgodzić się również należy z konkluzją autorki, iż

w zakresie przedmiotowym pojęcia *sprawozdanie* - "nie mieści się instytucja transmisji, uznana za jedną z form przekazu dziennikarskiego".

Regulamin Sejmu przewiduje również, iż z przebiegu każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół oraz biuletyn. Zgodnie z definicją zawartą w art. 92 ust. 2 "protokół stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad komisji" i zawiera szczegółowy zapis przebiegu obrad wraz zawartymi w załącznikach tekstami przyjętych uchwał, sprawozdań i projektów etc. Biuletyn zaś, jest zatwierdzonym przez przewodniczącego komisji "nieurzędowym streszczeniem obrad komisji" i przeznaczony jest dla prasy radia i telewizji (por. art. 92 ust. 3 RS).

Powstaje zatem pytanie: czy w kontekście powołanych wyżej regulacji regulaminowych (bez ich ewentualnej nowelizacji) dopuszczalna jest instalacja aparatury telewizyjnej w sali posiedzeń komisji w celu rejestracji i transmitowania odbywających się w tej sali obrad komisji sejmowych?

Stwierdzić należy, iż odpowiedź na to pytanie nie może być jednoznaczna. Z jednej strony - literalna wykładnia powołanych przepisów zdaje się przemawiać przeciwko takiej możliwości. Regulamin bardzo precyzyjnie i szczegółowo reguluje zarówno obecność na posiedzeniu komisji przedstawicieli prasy, radia i telewizji, jak również określa, iż biuletyn jest przeznaczonym dla dziennikarzy streszczeniem zapisu jej obrad. Z drugiej jednak strony - wykładnia przepisów regulaminowych powinna uwzględniać fakt, iż były one formułowane w nieco innym kontekście naukowo-technicznym. W kontekście, który nie pozwalał na korzystanie z zapisu telewizyjnego w tak szerokim zakresie, jak jest to możliwe w dniu dzisiejszym. Można być może zatem uznać, iż nie uwzględnienie w Regulaminie Sejmu możliwości rejestracji telewizyjnej posiedzenia komisji nie wynika z intencji ustawodawcy, lecz jest świadectwem określonego poziomu dostępnej wówczas techniki wizyjnej. Uwzględniając ten fakt można być może przyjąć, iż telewizyjna rejestracja przebiegu posiedzenia komisji, wraz z udostępnieniem go szerszej publiczności (czy to za pośrednictwem wewnętrznej telewizji sejmowej, czy też za pośrednictwem "zewnętrznych" stacji telewizyjnych) nie jest sprzeczna z przepisami Regulaminu. Wykładnia przepisów Regulaminu w tym zakresie leży w kompetencji Prezydium Sejmu.

Poza kontrowersją jest, iż ewentualna rejestracja przebiegu posiedzenia może dotyczyć wyłącznie jawnych ("niezamkniętych") posiedzeń komisji.

Autor niniejszej opinii stoi jednak na stanowisku, iż instalacja aparatury telewizyjnej w celu rejestracji przebiegu posiedzenia komisji wymaga nowelizacji Regulaminu Sejmu.

Zapis telewizyjny jest z natury rzeczy środkiem technicznym, który w znacznie większym stopniu "upublicznia przekaz" niż taśma magnetofonowa, czy też stenogram. Wydaje się, iż wykładnia Regulaminu dopuszczająca możliwość rejestracji telewizyjnej przebiegu obrad komisji przekracza granice wykładni i nosiłaby znamiona aktu prawotwórczego.

Zatem konkluzją niniejszych rozważań jest sformułowany na wstępie pogląd, iż w obecnym stanie prawnym brak jest możliwości rejestracji telewizyjnej, jak również transmisji przebiegu obrad komisji.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

23 września 1996 r.

Wykładnia językowa art. 121 ust. 3 Regulaminu Sejmu pozwala sformułować wniosek, iż w zdaniu pierwszym zakreślony jest alternatywny sposób ustosunkowania się Sejmu do odpowiedzi interpelowanego.

Podjęcie próby ustalenia treści art. 121 ust. 3 Regulaminu Sejmu jest uzasadnione wobec nie w pełni jednolitej praktyki wynikającej ze stosowania tego przepisu. Artykuł 121 ust. 3 składa się z kilku ściśle powiązanych ze sobą elementów, określających ustosunkowywanie się Sejmu do ustnych odpowiedzi na interpelacje.

Sformułowanie "Sejm może" zawarte jest przed alternatywnymi rozwiązaniami, zamieszczonymi w zdaniu pierwszym ustępu 3 art. 121. Jeżeli wniosek dotyczący uznania odpowiedzi za wystarczającą zostanie zaaprobowany (uzyska poparcie większości) wówczas należy uznać sprawę odpowiedzi na interpelację za zakończoną. Jeżeli wniosek o "uznanie odpowiedzi za wystarczającą" nie uzyska poparcia większości, wówczas należy uznać, iż Sejm uznał odpowiedź za niewystarczającą i wezwał interpelowanego do uzupeł-

nienia odpowiedzi. W zdaniu pierwszym art. 121 ust. 3 zawarta jest bowiem alternatywa między dwoma rozwiązaniami, oparta na "możliwości" Sejmu skorzystania z jednego lub drugiego rozwiązania. Brzmienie zdania pierwszego zdaje się wyłączać trzecią możliwość, sprowadzającą się do sytuacji, w której Sejm uznaje odpowiedź za niewystarczającą i nie wzywa interpelowanego do uzupełnienia odpowiedzi.

W świetle zatem brzmienia przepisu art. 121 ust. 3 wydają się istnieć dwie wyłączne formy ustosunkowywania się Sejmu do odpowiedzi ustnej na interpelację. W każdym bądź razie nie istnieje - w świetle Regulaminu - żadna forma czy postać "odrzućcia odpowiedzi". Takiego wniosku nie ma wśród wniosków formalnych, nie ma też takiej formy ustosunkowywania się Sejmu do ustnej odpowiedzi na interpelację. Taka postać podsumowania odpowiedzi na interpelację, jako dalej idąca niż uznanie odpowiedzi za niewystarczającą, musiałaby znajdować swoje umocowanie w Regulaminie Sejmu. Nieuznanie bowiem odpowiedzi na interpelację za wystarczającą oznacza, iż Sejm nie zgadza się w jakimś zakresie ze stanowiskiem, punktem widzenia czy merytorycznymi argumentami odpowiadającego. Natomiast hipotetyczna forma "odrzućcia odpowiedzi" oznaczałaby całkowitą dezaprobatę odpowiedzi co do formy jej przedstawienia, jak i treści merytorycznych. Celem zaś przepisów obejmujących instytucję interpelacji i zapytania jest tworzenie przesłanek i płaszczyzny dialogu posłów z rządem, a nie stwarzanie łatwych okazji do konfliktów.

W sytuacji nieuznania przez Sejm odpowiedzi za wystarczającą i wezwania interpelowanego do uzupełnienia odpowiedzi, "interpelowany może udzielić odpowiedzi uzupełniającej na następnym posiedzeniu". Regulamin stworzył prawo wyboru interpelowanemu ("może udzielić") w zakresie udzielenia bądź nieudzielenia uzupełniającej odpowiedzi. Zdania drugiego w ust. 3 art. 121 nie można bowiem odczytać w ten sposób, iż stworzono możliwość udzielenia uzupełniającej odpowiedzi przez interpelowanego na posiedzeniu, w czasie którego odpowiedź była rozpatrywana lub na "następnym posiedzeniu". Interpelowany udziela bowiem na tym samym posiedzeniu jedynie "wyjaśnień dodatkowych" (art. 121 ust. 1 Regulaminu Sejmu).

Zakończenie postępowania polegającego na wysłuchaniu i rozpatrzeniu uzupełniającej odpowiedzi znajduje rozwiązanie w zdaniu trzecim ustępu 3

art. 121 Regulaminu Sejmu. Przepis ten stanowi bowiem, iż "O decyzji Sejmu Marszałek zawiadamia Prezesa Rady Ministrów". Należy przypuszczać, iż jeżeli interpelowany złoży na "następnym posiedzeniu" uzupełniającą odpowiedź, dzięki czemu cała odpowiedź na interpelację satysfakcjonuje interpelującego i Sejm, to Sejm nie podejmuje w tej sprawie żadnej decyzji, a cały tok postępowania z interpelacją można wówczas uznać za zakończony. Natomiast Sejm mógłby podjąć (stosując np. któryś ze środków przewidzianych w art. 55 Regulaminu Sejmu) decyzję o której mowa w ust. 3 art. 121 wówczas, kiedy interpelowany, pomimo zobowiązania go do złożenia uzupełniającej odpowiedzi, nie złożył jej na "następnym posiedzeniu" bądź też uznał, iż cała odpowiedź na interpelację (mimo uzupełniającej odpowiedzi) nie jest wystarczająca. Przy czym u podłoża treści takiej "decyzji" Sejmu nie może być wniosek nieznanym Regulaminowi o "odrzućcenie odpowiedzi", takim wnioskiem mógłby być jedynie wniosek o "uznanie odpowiedzi za niewystarczającą". W przypadku wyraźnej dezaprobaty dla odpowiedzi interpelowanego, taki wniosek, w tym stadium rozpatrywania odpowiedzi (na "następnym posiedzeniu", a więc po złożeniu do odpowiedzi uzupełnienia) może być chyba przedmiotem obrad Izby, chodzi bowiem o sformalizowanie decyzji Sejmu, o której "Marszałek zawiadamia Prezesa Rady Ministrów".

Janusz Mordwiłko

5 listopada 1996 r.

Podejmując interwencję w organizacji społecznej czy niepaństwowej jednostce gospodarczej poseł może skorzystać tylko z uprawnień przysługujących mu na podstawie art. 20 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350) i nie może żądać okazania mu jakichkolwiek dokumentów związanych ze sprawą, chyba że indagowani uczynią to dobrowolnie.

Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350) w wykonywaniu mandatu poseł lub

senator ma prawo, jeżeli nie narusza dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego, a także spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Zasady i tryb udostępniania posłom i senatorom informacji i materiałów stanowiących tajemnicę państwową i służbową określają przepisy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

Podkreślić należy, iż art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora został przedmiotowo rozszerzony w stosunku do obowiązującego do 29 czerwca 1996 r. art. 19 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. - Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) normującego tę samą materię. Zgodnie z poprzednim stanem prawnym poseł lub senator wykonujący swój mandat mógł domagać się udostępnienia mu wszelkich informacji i materiałów od organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych oraz innych jednostek gospodarki społecznej. Cytowane uprawnienie obejmowało zatem sferę administracji państwowej oraz sferę gospodarki społecznej, co służyć miało realizacji kontrolnej funkcji Sejmu wynikającej z art. 20 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl przepisów poprzednio obowiązującej ustawy posłom i senatorom nie przysługiwało w stosunku do organów administracji samorządowej prawo żądania wszelkich informacji i materiałów oraz bezpośredniego wglądu w działalność tych organów.

Obecna ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora zmieniła ten stan rzeczy. W związku z tym obecnie poseł ma prawo dostępu do wszelkich materiałów i dokumentów wydawanych przez organy samorządu terytorialnego, pod warunkiem wszakże, iż nie narusza to dóbr osobistych innych osób. Wynika to wprost z cytowanego we wstępie tej opinii art. 19 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Decyzje wydawane przez organy samorządu terytorialnego zaliczyć można do materiałów o których mowa w art. 19 ust. 1 cytowanej ustawy, a zatem organy samorządu terytorialnego mają obowiązek ich udostępnienia posłowi realizującemu swoje uprawnienia wynikające ze sprawowania mandatu, a określone w ww. przepisie.

Podkreślić należy, iż z uprawnień określonych w art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora posłowie mogą nadal korzystać bez potrzeby uzyskiwania odrębnych upoważnień. Art. 56 obecnej ustawy utrzymał bowiem w mocy przepisy art. 19 ust. 2 i 3 poprzednio obowiązującej ustawy o prawach i obowiązkach posłów i senatorów. Wyjątek stanowi dostęp do wiadomości będących tajemnicą państwową o szczególnie ważnym znaczeniu dla obronności Państwa, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa Państwa oznaczonych klauzulą "tajne specjalnego znaczenia".

Uprawnienie, o którym mowa w art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie jest tożsame z uprawnieniami posła określonymi w art. 20 omawianej ustawy. Artykuł 20 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora omawia bowiem uprawnienia posła podejmującego interwencję w organie samorządu terytorialnego, organie administracji rządowej, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu lub też w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiania się z tokiem jej rozpatrywania. Widać więc, iż katalog podmiotów, w których poseł może podjąć interwencję jest o wiele szerszy niż w art. 19. Inne są również obowiązki organów i jednostek wobec których poseł wystąpił z interwencją. I tak organy i jednostki wymienione w art. 20 są zobowiązane najpóźniej w terminie 14 dni powiadomić posła lub senatora, który wystąpił z interwencją o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem ostatecznie ją załatwić, a kierownicy tych jednostek i organów mają obowiązek przyjąć posła przybyłego w sprawie związanej z wykonywaniem mandatu oraz udzielić mu informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy. W art. 20 cytowanej ustawy nie ma natomiast mowy o obowiązku udostępnianiu dokumentów czy też materiałów posłowi podejmującemu interwencję. I jest to zrozumiałe, gdyż krąg podmiotów, w których poseł może podjąć interwencję jest dosyć szeroki i obejmuje również jednostki gospodarki niepaństwowej i organizacje społeczne. Uprawnienie pozwalające posłowi na wgląd do dokumentów nawet takich niepaństwowych jednostek byłby zbyt daleko idącym rozszerzeniem funkcji kontrolnej Sejmu. A zatem podejmując interwencję np. w organizacji społecznej czy też niepaństwowej jednostce gospodarczej poseł może sko-

rzystać tylko z uprawnień przysługujących mu na podstawie art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora i nie może żądać okazania mu jakichkolwiek dokumentów związanych ze sprawą, chyba że indagowani uczynią to dobrowolnie. Natomiast podejmując na podstawie art. 20 cytowanej ustawy interwencję w organie administracji rządowej czy też samorządu terytorialnego, w spółce z udziałem Skarbu Państwa, przedsiębiorstwie i zakładzie państwowym poseł będzie mógł zażądać również wglądu do materiałów związanych ze sprawą (w tym także kserokopii dokumentów) na podstawie art. 19 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Joanna Konecka-Dobrowolska

4 grudnia 1996 r.

Obowiązująca ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350) w żadnym swoim postanowieniu nie przewiduje szczególnego uprawnienia poselskiego do publikacji artykułów i ogłoszeń w prasie.

I. Sformułowanie pytania: "czy rada gminy może ograniczyć dostęp posła do zamieszczania artykułów i ogłoszeń w gazecie będącej jej własnością" sugerowałoby, iż posłowi przysługuje nieograniczone prawo publikacji w wyżej nazwanych formach.

Natomiast obowiązująca ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350) w żadnym swoim postanowieniu takiego uprawnienia poselskiego nie przewiduje.

Co więcej, załącznik nr 4 do uchwały nr 42 Prezydium Sejmu z dnia 1 lipca 1996 r. w sprawie warunków techniczno-organizacyjnych i finansowych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich, w szczególności jego pozycja 8 przewiduje rozliczenie wydatków:

- z czynszu za zajmowany lokal zgodnie z umową zawartą przez posła (biuro poselskie),
- z opłat za wynajem sal,
- z ogłoszeń.

Należy zatem wnioskować, że koszty zamieszczania ogłoszeń poselskich pokrywane są z ryczału przekazywanego na biuro poselskie.

Zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 7 lutego 1984 r. - Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn.zm.) "Redaktor naczelny jest obowiązany opublikować nieodpłatnie, w miejscu i czasie właściwym ze względu na tematykę i na charakter publikacji, komunikat urzędowy pochodzący od naczelnych i centralnych organów państwowych /.../".

Nie ulega wątpliwości, iż poseł nie jest organem (w strukturze Sejmu), a zatem nie może powołać się na powyższą podstawę dla publikacji swoich ogłoszeń.

Natomiast, w myśl art. 36 powołanej ustawy "Prasa może zamieszczać odpłatne ogłoszenia i reklamy".

Jeżeli, zdaniem posła, ograniczenie przez radę gminy (wydawcę) opublikowania ogłoszenia polega na żądaniu wniesienia opłaty, to w świetle obowiązującego prawa jest ono dopuszczalne.

Jeśli zaś dotyczy ograniczeń innego rodzaju np. odmowa publikacji, to rada gminy jako wydawca pisma winna uzasadnić odmowę, powołując właściwy przepis ustawy - Prawo prasowe (np. art. 36 ust. 2 - sprzeczność z prawem lub zasadami współzycia społecznego, art. 38 ust. 4 - sprzeczność treści lub formy z linią programową bądź charakterem publikacji).

Zagadnienie publikacji artykułów, których autorem jest poseł trzeba ocenić w oparciu o inne przesłanki.

Po pierwsze, na redakcji i wydawcy (radzie gminy) nie ciąży obowiązek zamieszczania w swojej gazecie artykułów pisanych przez posła (podobnie - wobec innych osób).

Należałoby poznać zasady, na jakich oparty jest zakres przedmiotowy i podmiotowy wydawanej gazety. Redaktor naczelny (redakcja) winien poinformować posła o regułach rządzących publikacją (linia programowa określona w statucie lub regulaminie redakcji).

Można bowiem wyobrazić sobie, iż gazeta gminna zamiast poruszać w imieniu społeczności lokalnej problemy danej gminy, stałaby się organem publikacyjnym posłów okręgu wyborczego, w którym położona jest gmina.

Pomijając ten skrajny przykład, można też założyć, że poseł będzie chciał zabrać głos w sprawie lokalnej, dotyczącej życia gminy. Tutaj decyzja o publikacji winna zależeć od władz gazety.

Po drugie, na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy - Prawo prasowe "Każdy obywatel, zgodnie z zasadą wolności słowa i prawem do krytyki, może udzielać prasie informacji".

Przepis powyższy oznacza, że stanowisko posła w danej sprawie może stać się przedmiotem artykułu prasowego, jeśli o informacje tego rodzaju zwróci się zainteresowany dziennikarz.

Poseł niejako "samoistnie" (bez pośrednictwa dziennikarza) może żądać opublikowania sprostowania (bezpłatnie), jeśli dotyczy ono wiadomości nieprawdziwej lub nieścisłej lub też odpowiedzi (bezpłatnie), jeśli opublikowane stwierdzenie zagraża dobrom osobistym (art. 31).

Konkludując, publikacja ogłoszeń poselskich w gazecie wydawanej przez radę gminy jest czynnością odpłatną, natomiast reguły rządzące publikacją artykułów autorstwa posłów winny wynikać ze statutu lub regulaminu redakcji.

Beata Szepietowska

24 września 1996 r.

W obowiązujących przepisach prawnych brak jest wyraźnego zakazu pełnienia funkcji przewodniczącego rady nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska przez dyrektora urzędu wojewódzkiego.

W art. 2 ust. 2 pkt 1 lit. b) ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274, z późn.zm.) wymieniony jest m.in. dyrektor urzędu wojewódzkiego, wśród osób, do których ma zastosowanie sformułowany w art. 1 ustawy zakaz:

- pełnienia funkcji członka zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki prawa handlowego (z wyjątkiem sytuacji, kiedy osoba, do której odnosi się zakaz, została wyznaczona do pełnienia funkcji w organach spółek z

udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych oraz gmin lub związków międzygminnych, jako przedstawiciel tych podmiotów) a także zatrudnienia lub wykonywania innego zajęcia w tej spółce,

- pełnienia funkcji członka zarządu fundacji prowadzących działalność gospodarczą,

- posiadania w spółkach prawa handlowego kontrolnych udziałów lub pakietów akcji,

- podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli pozostawałoby to w sprzeczności z obowiązkami tych osób albo mogło wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność.

Wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie jest spółką prawa handlowego ani też fundacją. Jest państwową osobą prawną utworzoną na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, z późn.zm.) w celu gromadzenia środków służących ochronie środowiska i gospodarki wodnej oraz gospodarowania tymi środkami w sposób określony w ustawie. Uczestnictwo w organach funduszu osób wymienionych w przepisach ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne nie jest więc objęte zakazem sformułowanym w przepisach tej ustawy. Zakazu takiego nie zawierają również przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. W art. 88e ust. 3 tej ustawy określony jest skład rad nadzorczych wojewódzkich funduszy. W składzie tym przewiduje się m.in. przedstawiciela wojewody i nie ma przeszkód prawnych aby tym przedstawicielem był właśnie dyrektor urzędu wojewódzkiego.

Przeciwwskazań dla uczestnictwa dyrektora urzędu wojewódzkiego w radzie nadzorczej wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, trudno także doszukać się w przepisach ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214, z późn.zm.). Można by ewentualnie kwestię tę rozpatrywać na tle art. 19 ust. 2 tej ustawy, który stanowi, że urzędnik państwowy (a w rozumieniu tej ustawy jest nim m.in. dyrektor urzędu wojewódzkiego) nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywoływać posądzenie o stronniczość lub interesowność. Jednakże ro-

dzaje zadań rad nadzorczych wojewódzkich funduszy, określone w art. 88e ust. 4 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz kolegialność organu (rada liczyć może, zgodnie z ustawą od 7 do 9 osób) nie stwarzają, jak się wydaje, takiego zagrożenia.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

10 września 1996 r.

Przepisy ustawy - Prawo wodne oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1986 r. stanowią podstawę do określenia przez radę gminy opłat za wodę tylko w odniesieniu do podległych jednostek organizacyjnych.

Uprawnienia rady gminy określone w art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.) dotyczą podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat jedynie w granicach określonych w odrębnych ustawach. Nakładanie na mieszkańców gminy obciążeń finansowych nie może być oparte na domniemaniu a powinno wynikać jednoznacznie z przepisu ustawowego.

Art. 40 ust. 2 pkt. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi, iż rada gminy może wydawać przepisy gminne w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwalony został pogląd, że przepisy dotyczące opłat ustalanych przez radę gminy na podstawie art. 40 ustawy o samorządzie terytorialnym należy traktować jako akty kierownictwa wewnętrznego, kierowane do podległych gminie jednostek. Nie są to przepisy powszechnie obowiązujące (por. uchwała SN z 18 grudnia 1992 r. - III AZP 30/92, wyrok NSA z 9 lutego 1994 r. SA/Gd 2261/93).

Przepisy ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn.zm.) oraz wydane na podstawie art. 107 ust 3 pkt 1 - 3 tej ustawy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1986 r. w sprawie urządzeń zapatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat

za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 47, poz. 234 z późn.zm.) regulują problematykę ustalania opłat za wodę pobieraną z urządzeń zaopatrzenia w wodę miast i wsi.

Należy jednak zaznaczyć, iż są to przepisy przestarzałe, budowane w innych warunkach społeczno-ekonomicznych, często niedopasowane do obecnej sytuacji. Z tych też względów w praktyce pojawiają się kwestie sporne dotyczące uprawnień organów gminy do ustalania opłat za wodę oraz zakresu samodzielności tych organów.

Na mocy przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn.zm.) większość urządzeń służących zaopatrzeniu zbiorowemu w wodę będących własnością Skarbu Państwa stało się mieniem komunalnym. Przepisy regulujące kwestię opłat za wodę ze względu na czas w jakim zostały wydane nie uwzględniają pojęcia mienia komunalnego. W orzecznictwie sądu administracyjnego nie jest kwestionowana możliwość stosowania rozporządzenia z dnia 23 grudnia 1986 r. do ustalania opłat za wodę z komunalnych urządzeń wodociągowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 7 października 1993 r (sygn. akt SA-P-1125/93) orzekł: "Uchwalając zasady ustalania opłat za wodę i odprowadzanie ścieków, rada gminy, występowała w podwójnej roli - po pierwsze, jako organ samorządowy, podejmujący akty kierownictwa wewnętrznego skierowane do przedsiębiorstw lub zakładów użyteczności publicznej, po drugie - jako organ założycielski przedsiębiorstwa komunalnego. W obu tych przypadkach była zobowiązana do działania w ramach upoważnień ustawowych, winna zatem respektować przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 1986 r.". Podobne stanowisko znajdziemy w wyroku NSA z dnia 12 lipca 1991 r. sygn. akt SA/Wr 582/91 i z dnia 20 października 1992 r. Sa/Wr 1050/92.

Tak więc przepisy ustawy - Prawo wodne i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1986 r. stanowią podstawę do określenia przez radę gminy opłat za wodę ale tylko w odniesieniu do podległych jednostek organizacyjnych.

Uchwała rady gminy określająca opłaty za wodę nie jest więc przepisem gminnym obowiązującym na obszarze gminy.

Należy również zwrócić uwagę, że cena wody nie jest wymieniona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 sierpnia 1995 r. w sprawie określenia wykazu towarów i usług, na które ustala się ceny urzędowe (Dz. U. Nr 100, poz. 492 z późn.zm.). Stanowi więc cenę umowną ustalaną w drodze uzgodnienia przez strony zawierające umowę.

Jeżeli na obszarze gminy znajdują się ujęcia wody oraz urządzenia służące do jej rozprowadzania, zaopatrujące część mieszkańców gminy w wodę, będące własnością innych podmiotów niż gmina ustalanie opłat za wodę nie wymaga zgody rady gminy.

Antonina Teresa Gajewska

7 października 1996 r.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 1995 r. Nr 57, poz. 299 z późn.zm.), mienie wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa może być wdzierżawiane lub wynajmowane osobom fizycznym lub prawnym na zasadach kodeksu cywilnego z zastrzeżeniem art. 38a.

1. Mając na względzie owe zasady należy stwierdzić, że sformułowanie projektowanego art. 39 ust. 5 ustawy, o której wyżej mowa, jest wadliwe. Powyższa ocena wynika z następujących przesłanek:

1) Agencja może wyłączyć z przedmiotu dzierżawy część wdzierżawionej przez nią nieruchomości tylko w drodze wypowiedzenia dotychczas wiążącej strony umowy dzierżawy i przedstawienia dzierżawcy propozycji (oferty) zawarcia nowej umowy na zmienionych warunkach. Jeżeli dzierżawca wyrazi zgodę na proponowaną zmianę warunków umowy, oznaczającą w istocie rzeczy zmianę przedmiotu dzierżawy, wówczas nowa, a ściślej: zmieniona umowa dzierżawy dojdzie do skutku w uzgodnionym przez strony terminie. W przeciwnym razie, to znaczy w braku zgody dzierżawcy na zmianę przedmiotu dzierżawy, dotychczasowa umowa ulegnie rozwiązaniu z upływem terminu wypowiedzenia;

2) jeśli Agencja ma zamiar wyłączyć z dzierżawy całą nieruchomość stanowiącą jedyny przedmiot umowy dzierżawy, wówczas również musi wypowiedzieć tę umowę, która ulegnie rozwiązaniu z upływem okresu wypowiedzenia.

W tym stanie prawnym, w projektowanym art. 39 ust. 5 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa należy zrezygnować ze sformułowania "Agencja może - bez zgody dzierżawcy - wyłączyć z przedmiotu dzierżawy nieruchomość..." nadając temu przepisowi następujące brzmienie:

"5. Agencja może wypowiedzieć umowę dzierżawy w celu wyłączenia z przedmiotu dzierżawy części bądź całości nieruchomości, która w czasie trwania umowy została przeznaczona w planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolne lub nieleśne".

2. Do okresu wypowiedzenia umowy dzierżawy, związanego z wyłączeniem z przedmiotu dzierżawy nieruchomości, o których wyżej mowa, powinien mieć zastosowanie art. 704 Kodeksu cywilnego z zastrzeżeniem, że w każdym wypadku okres wypowiedzenia powinien umożliwić dzierżawcy zakończenie zbioru plodów rolnych. Stosowny przepis, odsyłający do przepisów kodeksu cywilnego i zawierający ponadto takie zastrzeżenie, powinien być sformułowany jako samodzielny ustęp w nowelizowanym art. 39 ustawy.

3. Nie można wykluczyć sytuacji, w której dzierżawca, na skutek zmiany bądź rozwiązania umowy dzierżawy, poniesie straty rzeczywiste lub utraci przyszłe korzyści. W związku z tym niezbędny byłby kolejny ustęp w nowelizowanym art. 39, że dzierżawca może żądać odszkodowania za szkodę spowodowaną wyłączeniem z przedmiotu dzierżawy określonej nieruchomości, dokonany w drodze zmiany bądź rozwiązania umowy dzierżawy z inicjatywy Agencji. Ewentualne roszczenia z tego tytułu mogłyby być dochodzone na zasadach ogólnych, przewidzianych w kodeksie cywilnym.

4. W myśl art. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415), w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego (podkr. W.P.) każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego, przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Jest oczywiste, że ochrona prawna, o której mowa przysługuje również dzierżawcy gruntu należącego

do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Mając powyższe na względzie, w nowelizowanej ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa należałoby dokładnie określić cele, jakie miałyby być realizowane przez wyłączenie nieruchomości z przedmiotu dzierżawy. Stosowny przepis, enumeratywnie wskazujący owe cele, powinien, moim zdaniem, ściśle korespondować z przepisami art. 13 ust. 1 i 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Nie każdy bowiem cel, stanowiący przesłankę zmiany planu zagospodarowania przestrzennego i w konsekwencji wyłączenia nieruchomości z przedmiotu dzierżawy mógłby korzystać z ochrony prawnej wywodzonej z art. 5 kodeksu cywilnego.

Witold Pawełko

7 listopada 1996 r.

Przepis art. 118 ust. 2a ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 71, poz 342) stwarza możliwość uzyskania własności prywatnej nieruchomości w szczególnym trybie dla ograniczonej, spełniającej ściśle określone warunki grupy podmiotów i zasadne jest by przy jego realizacji nie przekraczać założonych i przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

Ustęp 2a art. 118 wymienionej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w brzmieniu:

"Z wnioskiem o przyznanie prawa własności działki określonej w ust. 1 lub 2 może wystąpić również zstępny osoby uprawnionej, o której mowa w tych przepisach, który po śmierci tej osoby faktycznie włada, w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniom, daną nieruchomością; jeżeli jednak uprawnionymi są oboje małżonkowie, wniosek może być zgłoszony dopiero po śmierci obojga małżonków"

został dodany w wyniku nowelizacji omawianej ustawy (por. Dz. U. z 1992 r. Nr 58, poz. 280). Przepis ten wszedł w życie 21 sierpnia 1992 r.

Dwa następane ustępy tegoż art. 118 wyraźnie określają, iż decyzje w tych sprawach wydają stosowne rejonowe organy rządowej administracji ogólnej,

oraz, że "Przepisów ust. 1 - 2a nie stosuje się jeżeli działka nie jest przedmiotem własności Skarbu Państwa lub gminy albo jeżeli przyznanie własności naruszałoby prawa osób trzecich do działki lub budynków, o których mowa w tych przepisach".

Powyższe regulacje prawne pomieszczone są w omawianej ustawie w rozdziale 9 zawierającym przepisy przejściowe i końcowe.

Wyrażam opinię, iż przy realizacji przepisu art. 118 ust. 2a należy mieć na uwadze zarówno jego brzmienie, jak i związek z ust. 3 i 4 oraz usytuowanie w całej ustawie.

Przepisy art 118 ust. 1 - 5 stwarzają bowiem określonej (zamkniętej) grupie podmiotów możliwość uregulowania - w sposób odmienny niż stanowią to przepisy k.c. - stanów prawnych dotyczących działek gruntów oddawanych rolnikom w bezpłatnie dożywotnie użytkowanie na mocy wcześniej obowiązujących w tym zakresie ustaw.

Zmieniane kilkakrotnie - poczynając od ustawy z dnia 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa - przepisy prawne w zakresie ubezpieczenia społecznego dla rolników spowodowały istnienie na obszarach wiejskich zróżnicowanych stanów prawnych dotyczących form władania określonymi działkami. Przepisy art. 118 omawianej ustawy stwarzają przesłankę, aby - tam gdzie stan faktyczny jest czytelny - zostały w sposób relatywnie prosty uregulowane stosunki własności.

Wydaje się zatem zasadne, aby przy realizacji uprawnień przewidzianych w art. 118 ust. 2a omawianej ustawy nie przekraczać założonych i przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

Należy wskazać, iż tak jak przepisy ust. 1 i 2 art. 118 nie nasuwają wątpliwości interpretacyjnych, tak sformułowania dodanego przepisu ust. 2a mogą - w konfrontacji z najrozmaitszymi życiowymi sytuacjami - takie wątpliwości stwarzać.

W powyższej sprawie należy zatem zwrócić uwagę na następujące punkty ustawowego zapisu ust. 2a art. 118:

Z wnioskiem o przyznanie prawa własności działki do rejonowego organu rządowej administracji ogólnej może wystąpić - jeżeli nie uczynił tego użytkownik dożywotni:

1. tylko zstępny użytkownika,
2. tylko po śmierci użytkownika lub jeżeli uprawnionymi byli małżonkowie - po śmierci obojga małżonków,
3. tylko gdy po śmierci użytkownika dożywotniego zstępny ten faktycznie włada daną nieruchomością.

Niewątpliwie jest, iż powyższe trzy warunki muszą być spełnione łącznie.

Wyjaśnienia wymaga sformułowanie określające osobę, która: "faktycznie włada daną nieruchomością, w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniom" oraz odniesienie się do oznaczenia czasowego "po śmierci użytkownika".

Określenie o "faktycznym władaniu rzeczą" znajdujemy na gruncie k.c. W art. 336 k.c. zawarta jest definicja posiadania, w myśl której "posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada, jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny).

W kontekście powyższej definicji i rozważanego w niniejszej opinii problemu odwołam się również do następującego wyводу: "Zgodnie z przeważającym poglądem doktryny oraz jednolitym stanowiskiem orzecznictwa na posiadanie w rozumieniu tego przepisu składają się dwa elementy: element fizyczny, określane jako *corpus possessinis* lub krótko *corpus*, oraz element psychiczny, określane jako *animus rem sibi habendi, animus possidendis* lub krótko jako *animus*. Elementy te bywają też określane jako zewnętrzna i wewnętrzna strona posiadania. Wynikają one z następujących słów ustawy: "kto nią (rzeczą) faktycznie włada", które oznaczają element fizycznego władztwa, określenie zaś "jak właściciel", "jak użytkownik" itp. uwypukla element drugi. Mając na uwadze te dwa składniki posiadania mówimy też, że posiadanie jest zjawiskiem psychofizycznym" (*por.* Jerzy Ignatowicz, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 1994, s. 275).

Wyrażam opinię, że w sformułowaniu przyjętym w przepisie art. 118 ust. 2a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników mówiącym o zstępnym, "który faktycznie włada (daną nieruchomością), w zakresie odpowiadającym jej uprawnieniom" ustawodawca nie wskazywał na osoby, które tylko znajdują się w sytuacji pozwalającej na korzystanie z rzeczy (działki) w taki sposób, jak mają to prawo czynić osoby, którym przysługuje do rzeczy (działki)

określone prawo jednak nie wykonują efektywnie tego władztwa. W związku z tym spośród podmiotów uprawnionych określonych w ust. 2a art. 118 omawianej ustawy - moim zdaniem - należy również wykluczyć zstępnych małoletnich w chwili śmierci użytkownika dożywotniego.

Ustawodawca wskazywał natomiast na osobę zstępnego, który w swoim władaniu daną nieruchomością wypełnia zarówno element *corpus*, jak i *animus*. Inaczej mówiąc, ustawodawca uprościł sposób przyznania prawa własności nieruchomości, temu ze zstępnym użytkownika dożywotniego, który korzysta z tej nieruchomości i płynących z niej pożytków. Zapewne można tu także wskazać, iż w tym wypadku ustawodawca miał na uwadze istnienie faktycznego władztwa ekonomicznego nad nieruchomością, "pozwalającego na korzystanie z niej bez względu na to czy władztwo to jest wyrazem wykonywania prawa (własności, użytkowania, dzierżawy), czy też nie jest z takim prawem związane" (*op. cit.*, s. 276).

Wyrażam również opinię, że sformułowanie "po śmierci" zastosowane w analizowanym przepisie ust. 2a art. 118 odnosi się zarówno do określenia okoliczności, które muszą być spełnione, aby zstępny mógł wystąpić ze stosownym wnioskiem do właściwego urzędu rejonowego, jak i do domniemania, iż faktyczne ekonomiczne władanie daną nieruchomością sprawowane było w sposób ciągły po śmierci użytkownika dożywotniego przez jego zstępnego.

Należy bowiem wskazać, iż po śmierci użytkownika dożywotniego mają zastosowane przepisy k.c. dotyczące użytkowania ustanowionego na rzecz osoby fizycznej. Art. 266 k.c. stanowi, iż "użytkowanie ustanowione na rzecz osoby fizycznej wygasa najpóźniej z jej śmiercią". Nieruchomość zatem jest w świetle obowiązujących uregulowań prawnych przedmiotem własności Skarbu Państwa lub gminy. Przepis art. 118 ust. 2a ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników stwarza zatem możliwość uzyskania własności prywatnej nieruchomości w szczególnym trybie dla ograniczonej, spełniającej ściśle określone warunki grupy podmiotów.

Jednocześnie należy wyjaśnić, iż ustawodawca nie wyznaczył terminu w jakim zstępny użytkownika dożywotniego jest upoważniony do wystąpienia ze stosownym wnioskiem o przyznanie prawa własności. W omawianym

przepisie ustawodawca położył nacisk na spełnienie omówionych powyżej warunków.

Beata Witkowska

16 grudnia 1996 r.

Zarówno w wypadku kwestii członkostwa i przydziału lokali, jak również w odniesieniu do zasad najmu przekazanych spółdzielniom mieszkań zakładowych obowiązujące przepisy nie są wystarczająco jasne.

Zasady przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe określa ustawa z dnia 12 października 1994 r. (Dz. U. Nr 119, poz. 567).

Ustawa ta przewiduje jedynie w art. 9 ust. 2, iż "Jeżeli przekazanie ma nastąpić na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, która zobowiązała się przyjąć wszystkich najemców mieszkań w poczet członków spółdzielni i dokonać na ich rzecz przydziału, przewidziana odrębnymi przepisami zgoda organu założycielskiego nie jest wymagana. Kaucje mieszkaniowe podlegają zaliczeniu na poczet wkładu mieszkaniowego lub budowlanego".

Z brzmienia tego artykułu wynika, że może również dojść do przekazania nieruchomości na rzecz spółdzielni, która nie zobowiązała się do przyjęcia wszystkich najemców mieszkań w poczet członków spółdzielni i dokonania na ich rzecz przydziału.

Uprawnienia dotychczasowych najemców w kwestii członkostwa i przydziału zajmowanego dotąd lokalu zależą zatem od treści umowy zawartej między spółdzielnią mieszkaniową i przekazującym nieruchomość przedsiębiorstwem. Z umowy tej wynikać bowiem będzie, czy spółdzielnia zobowiązała się przyjąć wszystkich najemców mieszkań w poczet członków spółdzielni i dokonać na ich rzecz przydziału lokali (ustawa nie wprowadza tu możliwości przyjęcia takiego zobowiązania w stosunku do tylko określonej grupy najemców), czy też zobowiązania takiego na siebie nie przyjęła.

Jeżeli spółdzielnia takiego zobowiązania nie przyjęła a dotychczasowi najemcy byłiby mimo to członkami tej spółdzielni oczekującymi na przydział

lokalu, wówczas może powstać wątpliwość, czy mogą oni ubiegać się o przydział zajmowanego dotąd mieszkania zakładowego.

Kwestia ta nie wynika jednoznacznie z przepisów ustawy.

Nowela prawa spółdzielczego z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. Nr 90, poz. 419) wprowadziła rozwiązanie, zawarte w art. 204 § 5, zgodnie z którym "Statut spółdzielni może przewidywać wynajmowanie lokali mieszkalnych i użytkowych w budynkach stanowiących własność spółdzielni".

Skoro ustawa nie wprowadza tu żadnych rozróżnień ani ograniczeń należy zatem przyjąć, że spółdzielnia może wynajmować lokale mieszkalne zarówno swoim członkom, jak i osobom nie będącym członkami spółdzielni (por. K. Pietrzykowski, *Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1995, s. 179).

Należy podzielić pogląd wyrażony w wyżej powołanym komentarzu, że wynajmowanie lokali mieszkalnych stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 204 § 1 i 2, zgodnie z którą przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin przez przydzielanie im lokali mieszkalnych, budowę odmów jednorodzinnych (lub innych domów) w celu przeniesienia na rzecz członków własności tych domów (wyodrębnienia na rzecz członków własności lokali) lub udzielanie pomocy członkom w budowie przez nich domów mieszkalnych. Spółdzielnia powinna więc w zasadzie przydzielić wolny lokal mieszkalny członkowi oczekującemu na przydział lokalu albo innej osobie, która ubiega się o przydział lokalu i zostanie przyjęta w poczet członków. Jeżeli jednak członek oczekujący na przydział lokalu nie ma możliwości finansowych wniesienia wkładu budowlanego lub mieszkaniowego, spółdzielnia może mu zaproponować wynajęcie lokalu (*op. cit.*, s. 180).

Z powyżej wyrażonego stanowiska można, jak się wydaje, wyprowadzić wniosek, że w stosunku do tych lokatorów przejętego budynku, którzy są członkami spółdzielni oczekującymi na przydział lokalu i wnieśli bądź wyrażają gotowość wniesienia wymaganego wkładu budowlanego lub mieszkaniowego, spółdzielnia ma (mimo braku wcześniejszej umowy z przekazującym przedsiębiorstwem) obowiązek dokonania na ich rzecz przydziału zajmowanych dotychczas lokali.

Podkreślić jednakże należy, że pogląd ten nie wynika wprost z przepisów ustawy, brak jest również na ten temat orzecznictwa, które wspierałoby ten sposób interpretacji ustawy.

Wydaje się, że istnieje tu pewna luka w rozwiązaniach legislacyjnych.

Pozostali najemcy, a więc ci, którzy w chwili przejścia nieruchomości nie byli jeszcze jej członkami, mogą natomiast ubiegać się o przyjęcie w poczet członków na zasadach ogólnych, określonych w statucie spółdzielni.

Powyższe uwagi dotyczyły uprawnień dotychczasowych najemców w kwestii przydziału lokalu.

Jeżeli chodzi natomiast o zasady, na jakich dotychczasowi najemcy mieszkań zakładowych mają wynajmować mieszkania w spółdzielni mieszkaniowej, to przyjęć należy, że zasady te określa ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

W szczególności znajdują tu zastosowanie przepisy art. 57 i 58 tej ustawy.

Zgodnie z art. 57 "Osoby będące w dniu wejścia w życie ustawy najemcami lokali w budynkach stanowiących własność osób prawnych oraz następcy prawni tych osób, w rozumieniu art. 8, opłacają czynsz regulowany".

Zgodnie z ust. 1 art. 58 "Umowy najmu dotychczasowych mieszkań zakładowych, bez względu na ich treść, stają się z mocy prawa umowami zawartymi w rozumieniu ustawy na czas nie oznaczony, chyba że ich najem również po wejściu w życie ustawy będzie związany ze stosunkiem pracy. W takim wypadku umowa staje się umową na czas oznaczony".

Zgodnie z ust. 2 art. 58 "Osoba, zajmująca mieszkanie zakładowe bez tytułu prawnego wskutek wypowiedzenia jej najmu przed dniem wejścia w życie ustawy, zachowuje uprawnienie do lokalu zamiennego nabytego na podstawie dotychczasowych przepisów. W razie przejścia mieszkania zakładowego przez gminę, osobę, o której mowa wyżej, gmina może pozostawić w dotychczasowym mieszkaniu, na zasadzie określonej w ust. 1".

W braku odmiennych przepisów należy przyjąć, że powyższe zasady mają zastosowanie również do byłych mieszkań zakładowych, w wypadku przekazania ich spółdzielniom.

Wypada zatem jeszcze raz wskazać na fakt, że, podobnie jak w wypadku kwestii członkostwa i przydziału lokali, również w odniesieniu do zasad

najmu przekazanych spółdzielniom mieszkań zakładowych przepisy nie są wystarczająco jasne.

Zofia Monkiewicz

Szczegółowe rozwinięcie problemu znajduje się w artykule

Krystyny Krzekotowskiej: *Status prawny najemców mieszkań zakładowych a ich prywatyzacja*, "Państwo i Prawo" Nr 11/1996.

9 grudnia 1996 r.

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 137, poz. 638) wprowadziła możliwość odliczenia od kwoty podatku wydatków ponoszonych na uzupełnienie wniesionego wkładu w związku z przekształceniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w prawo własnościowe.

Przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, z późn.zm.), nie stwarzają możliwości wykupu mieszkań zajmowanych przez członków. W art. 204 § 2 wymienione są dopuszczalne ustawą formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni i ich rodzin. Dla zaspokojenia tych potrzeb spółdzielnia może:

- 1) przydzielać członkom lokale mieszkalne w budynkach stanowiących własność spółdzielni,
- 2) budować domy jednorodzinne w celu przeniesienia na rzecz członków własności tych domów lub inne domy w celu przeniesienia na rzecz członków znajdujących się w nich lokali mieszkalnych,
- 3) udzielać pomocy członkom w budowie przez nich domów mieszkalnych.

Zbycie przez spółdzielnię własnościowego lokalu mieszkalnego (prawo do mieszkania lokatorskiego jest niezbywalne), jest możliwe wyłącznie w przypadku licytacji oraz wygaśnięcia spółdzielczego prawa do lokalu w przypadkach wskazanych w ustawie.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. d) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 z późn.zm.) od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym odliczane są m.in. wydatki poniesione przez podatnika w roku podatkowym na zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gmin, a także od osób, które wybudowały ten budynek w wykonywaniu działalności gospodarczej.

Przepis ten wykluczał więc możliwość odliczenia wydatków na mieszkanie używane. W przypadku mieszkań zakładowych dodatkowym argumentem wyłączającym był fakt, iż zakłady pracy z reguły nie budowały posiadanych domów czy lokali mieszkalnych w ramach własnej działalności gospodarczej.

Z możliwości odliczenia podatkowego nie mógł ponadto skorzystać podatnik, który poniósł w ciągu roku wydatki związane z przekształceniem lokatorskiego prawa do lokalu spółdzielczego w prawo własnościowe. Stanowi o tym jednoznacznie art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. c) ww. ustawy podatkowej.

Obowiązujący od początku obowiązywania ustawy do końca bieżącego roku łączny limit wydatków na cele mieszkaniowe, w tym określonych w wyżej cytowanym art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. d) omawianej ustawy, wydatków na zakup lokali w budynkach nowo wybudowanych, wynosi 64.400 zł.

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 137, poz. 638), w dodanym art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. d), kontynuuje zasadę, iż odliczane są (już od kwoty podatku a nie od podstawy opodatkowania) wydatki poniesione w ciągu roku na zakup nowo budowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy albo osoby, która wybudowała ten budynek w wykonywaniu działalności gospodarczej. W takich przypadkach, poczynając od 1 stycznia 1997 r. odlicza się 19% wydatków poniesionych w ciągu roku.

Należy jednak wskazać, że ustawa zmieniająca wprowadziła możliwość odliczenia od kwoty podatku wydatków ponoszonych w związku z przekształceniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego w prawo własnościowe, na uzupełnienie wniesionego wkładu. Za wydatki poniesione w takim przypadku na wkład budowlany uznaje się wydatki stano-

wiące nadwyżkę ponad kwotę wkładu mieszkaniowego, zaliczonego przez spółdzielnię przy dokonywaniu przekształcenia, na wkład budowlany.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

23 października 1996 r.

Dla bezpieczeństwa obrotu i klarowności sytuacji prawnej stosownie wydaje się przyjęcie, że zmiana statutu fundacji nie wywiera skutków prawnych do momentu jej zarejestrowania.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203) nie przesądza, w sposób jasny i wyraźny, czy wpis zmiany statutu fundacji do rejestru ma charakter konstytutywny czy tylko deklaratoryjny.

Należy odnotować, że brak jest wyraźnego przepisu ustawowego w analogicznej kwestii w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104, z późn.zm.). Dla porównania, w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej konstytutywność wpisu zmiany w statucie lub umowie spółki do rejestru handlowego jest jednoznacznie wyrażona w art. 254 § 5 i art. 431 § 4 kodeksu handlowego. Tak samo jest w przypadku spółdzielni - zob. art. 12a § 3 ustawy z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288, z późn.zm.).

Wobec powyższego, rozstrzygnięcia wątpliwości co do tego, od którego momentu zmiana statutu fundacji lub stowarzyszenia staje się prawnie skuteczna, należy szukać w całokształcie przepisów dotyczących tych form organizacji lub w orzecznictwie.

Sąd Najwyższy - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w postanowieniu z dnia 5 grudnia 1990 r. I PR 440/90 (publ. OSNCP z 1992 r. nr 9, poz. 167) wypowiedział tezę, zgodnie z którą: "(...) Rejestracja zmian statutu (stowarzyszenia) ma tylko znaczenie deklaratywne, stwierdzające dokonanie przez właściwy organ statutowy czynności prawnej, podlegającej rejestracji. Uchwała o zmianie statutu wywiera skutki prawne od chwili jej podjęcia, a nie od daty wpisania do rejestru."

Pomimo tego, że przepisy dotyczące rejestracji zmian w statucie tak stowarzyszenia jak i fundacji brzmią analogicznie i można się spodziewać, że SN w sprawie fundacji mógłby orzec tak samo jak w cytowanym przypadku, istnieje kilka powodów, dla których powyższe orzeczenie niekoniecznie musi znaleźć zastosowanie do fundacji.

Po pierwsze, cytowane orzeczenie Sądu Najwyższego nie należy do najlepiej uzasadnionych i w dodatku spotkało się z krytycznym przyjęciem doktryny - np. glosa Andrzeja Wachy (OSP z 1992 r. nr 2, poz. 52).

Autor glosy zwraca uwagę na to, że z art. 21 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach, wynika, iż w sprawie wpisania do rejestru zmiany statutu stowarzyszenia stosuje się odpowiednio zasady i tryb przewidziane dla rejestracji stowarzyszenia, a ustawa nie pozostawia wątpliwości, że przy rejestracji wpis ma charakter konstytucyjny (zob. art. 17 ustawy - Prawo o stowarzyszeniach). Powołuje się przy tym na analogiczne rozwiązanie art. 28 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 27 października 1932 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 94, poz. 808, z późn.zm.), na tle którego ówczesna doktryna wyrażała pogląd, iż zmieniony statut staje się ważny dopiero z chwilą wpisania zmian do rejestru. Następnie stwierdza, że nadanie wpisowi charakteru konstytucyjnego nie zależy od swobodnego uznania lecz musi być on być przewidziany *expressis verbis* lub przynajmniej w sposób dorozumiany w treści ustawy. Właśnie z treści ustawy, a w szczególności z faktu, że sąd decyduje o ostatecznej treści wpisu do rejestru, przy czym może również nastąpić odmowa zarejestrowania zmian, które nie spełniają warunków określonych w ustawie, wywodzi Andrzej Wach tezę o konstytucyjnym charakterze wpisu zmiany statutu stowarzyszenia.

Po drugie, analiza całokształtu ustawy o fundacjach wydaje się przemawiać przeciw przeniesieniu na jej grunt stanowiska wyrażonego przez SN odnośnie stowarzyszeń. Art. 9 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o fundacjach stanowi, że sąd dokonuje wpisu do rejestru fundacji po stwierdzeniu, że czynności prawne stanowiące podstawę wpisu zostały podjęte przez uprawnioną osobę lub organ i są ważne. Postanowienie o wpisaniu fundacji do rejestru sąd wydaje ponadto po stwierdzeniu, że cel i statut fundacji są zgodne z przepisami prawa. Analogiczna procedura obowiązuje przy wpisywaniu do rejestru zmian w statucie fundacji. Skoro więc sąd przed dokona-

niem wpisu zmiany statutu do rejestru bada jej zgodność z prawem, to logiczne wydaje się uznanie, że owa zmiana staje się prawnie skuteczna dopiero po dokonaniu takiej kontroli i wpisaniu do rejestru, a nie już w momencie wprowadzenia jej do statutu w drodze oświadczenia woli fundatora lub upoważnioną do tego osobę. W innym przypadku mogłoby dochodzić do sytuacji, w których zarząd fundacji dokonałby na podstawie zmiany statutu pewnych czynności prawnych, a następnie sąd uznając niezgodność zmiany statutu z prawem, odmówiłby dokonania wpisu do rejestru. Pociągałoby to za sobą np. unieważnienie czynności prawnych dokonanych w oparciu o ową zmianę statutu, co często prowadziłoby do wielu komplikacji. Zatem wobec powyższych konstatacji - dla bezpieczeństwa obrotu i klarowności sytuacji prawnej - stosowne wydaje się przyjęcie rozwiązania, w którym zmiana statutu fundacji nie wywiera skutków prawnych do momentu jej zarejestrowania.

Bartosz Pawłowski

27 września 1996 r.

Dodatek, o którym mowa w art. 54 ust. 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy - Karta Nauczyciela (Dz. U. Nr 87, poz. 396) w przypadku nauczyciela nauczającego różnych przedmiotów, przysługiwać będzie nauczycielowi, który przynajmniej 1/2 etatu poświęca na nauczanie przedmiotu, do którego posiada wymagane kwalifikacje.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy Karta Nauczyciela nadała nowe brzmienie ustępowi 3 w art. 54.

Jednocześnie w ustępie 7 tego artykułu znalazł się nowy przepis zawierający delegację dla Ministra Edukacji Narodowej do określenia, w drodze zarządzenia, wysokości dodatku, o którym mowa w ust. 3, oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i wypłacania.

Ostatnia zmiana ustawy - Karta Nauczyciela nadała również nowe brzmienie ustępowi 5 w art. 54 ustawy Karta Nauczyciela. Zmiana polega na dodaniu wymogu posiadania przez nauczyciela "wymaganych kwalifikacji", w

celu uzyskania uprawnienia do otrzymania dodatku w wysokości 10% wynagrodzenia.

W uzasadnieniu projektu podkreślono, że wprowadzenie powyższej zmiany powinno służyć pozyskiwaniu do pracy na wsi nauczycieli o pełnych kwalifikacjach, a tym samym wyrównywaniu szans edukacyjnych uczniów szkół wiejskich.

Wymagania kwalifikacyjne nauczycieli określa art. 9 ustawy - Karta Nauczyciela.

Zgodnie z tym przepisem (ust. 1) stanowisko nauczyciela może zajmować osoba, która:

1) posiada wyższe wykształcenie z odpowiednim przygotowaniem pedagogicznym lub kończyła zakład kształcenia nauczycieli i podejmuje pracę na stanowisku, do którego są to wystarczające kwalifikacje,

2) przestrzega podstawowych zasad moralnych,

3) spełnia warunki zdrowotne niezbędne do wykonywania zawodu.

Przepis ust. 2 upoważnia Ministra Oświaty i Wychowania do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych kwalifikacji wymaganych od nauczycieli oraz do określenia szkół i wypadków, w których można zatrudnić nauczycieli nie mających wyższego wykształcenia.

Na tej podstawie wydane zostało rozporządzenie z dnia 10.10.1991 r. (Dz. U. Nr 98, poz. 433 z późn.zm.).

Z rozporządzenia wynika m.in., że kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela w szkołach podstawowych posiada osoba posiadająca dyplom ukończenia studiów magisterskich na kierunku (specjalności) zgodnym (lub zbliżonym) z nauczaniem przedmiotem lub rodzajem prowadzonych zajęć i przygotowaniem pedagogicznym lub inny dyplom, określony rozporządzeniem - jednakże zawsze chodzi o kierunek zgodny (lub zbliżony) z nauczaniem przedmiotem.

Przez kierunek (specjalność) studiów zbliżony do nauczanego przedmiotu należy rozumieć (zgodnie z § 1 pkt. 3 rozporządzenia) kierunek (specjalność) dający dostateczną wiedzę merytoryczną z ich zakresu; ustalenia, czy dany kierunek (specjalność) studiów jest zbliżony z nauczaniem przedmiotem dokonuje organ sprawujący nadzór pedagogiczny.

Z powyższych przepisów wynika niewątpliwie, że dodatek, o którym mowa w art. 54 ust. 5 ustawy przysługuje jedynie nauczycielom posiadającym wymagane kwalifikacje, a więc kwalifikacje w zakresie nauczanego przez nich przedmiotu.

Powstaje jednakże pytanie, jak należy stosować przepis art. 54 ust. 5 w sytuacji, gdy etat nauczyciela składa się częściowo z przedmiotów, do nauczania których posiada on "wymagane kwalifikacje", a częściowo z przedmiotów, do których nauczania takich kwalifikacji nie posiada.

Ponieważ ani art. 9 ani art. 54 ustawy nie rozstrzyga bezpośrednio tego zagadnienia uważam, że należy sięgnąć do przepisu art. 10 ust. 2b ustawy - Karta Nauczyciela, dodanego również w ostatniej zmianie ustawy z dnia 14.06.1996 r.

Zgodnie z tym przepisem "Przez wykonywanie pracy pedagogicznej zgodnie z wymaganymi kwalifikacjami należy rozumieć realizowanie zajęć dydaktycznych, wychowawczych lub opiekuńczych w wymiarze co najmniej 1/2 tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć".

Jest to wprawdzie przepis wprowadzony na użytek przepisu art. 10 ust. 1, w którym jako jeden z wymogów mianowania nauczyciela formułuje się wymóg posiadania przez nauczyciela wymaganych kwalifikacji do zajmowania danego stanowiska, jednakże, w braku innego określenia, należy go stosować również do interpretacji innych przepisów (w tym art. 54), w których mowa jest o posiadaniu "wymaganych kwalifikacji".

Tak zatem - jak wskazano na wstępie - dodatek, o którym mowa w art. 54 ust. 3, w przypadku nauczyciela nauczającego różnych przedmiotów, przysługiwać będzie nauczycielowi, który przynajmniej 1/2 etatu poświęca na nauczanie przedmiotu, do którego posiada wymagane kwalifikacje.

Zofia Monkiewicz